

Brève analyse comparée internationale des violences urbaines

Jean-Paul BRODEUR
Massimiliano MULONE
Frédéric OCQUETEAU
Valérie SAGANT

Montréal, le 1^{er} décembre 2008



RAPPORT D'ANALYSE COMPARÉE



CENTRE
INTERNATIONAL
POUR LA
PRÉVENTION
DE LA CRIMINALITÉ

INTERNATIONAL
CENTRE
FOR THE
PREVENTION
OF CRIME

CENTRO
INTERNACIONAL
PARÁ LA
PREVENCIÓN
DE LA CRIMINALIDAD

www.crime-prevention-intl.org



Rapport présenté au Service de Police de la Ville de Montréal conjointement par le Centre international pour la prévention de la criminalité et le Centre international de criminologie comparée.



CIPC

Centre international pour la prévention de la criminalité

www.crime-prevention-intl.org

Copyright CIPC 2009

ISBN : 978-2-921916-54-7

Brève analyse comparée internationale des violences urbaines

Jean-Paul BRODEUR
Massimiliano MULONE
Frédéric OCQUETEAU
Valérie SAGANT

Montréal, le 1^{er} décembre 2008

Table des matières

I.	Introduction	5
II.	LA TRANSPARENCE DES PROCESSUS D'ENQUÊTE	7
II.1	Au Québec, la politique ministérielle ne répond pas à toutes les attentes.....	7
II.2	En France, les autorités fournissent peu d'informations.....	9
II.3	En Angleterre et en Australie, des commissions d'enquête parlementaires ont été mises en place avec de larges mandats	10
II.4	Le traitement des plaintes individuelles	11
III.	LES MODES D'INTERVENTION DE LA POLICE	14
III.1	Gestion des foules et interventions en temps de crise.....	14
III.1.1	À Montréal.....	14
III.1.2	En France :	16
III.1.3	À Los Angeles.....	18
III.2	La lutte contre le profilage racial	19
III.2.1	Origine de la notion et difficultés de définition.....	19
III.2.2	Profilage ou harcèlement ?	20
III.3	Police communautaire ? Police de proximité ? Quelle police au service de la population ?.....	22
III.3.1	À Montréal : la police communautaire.....	22
III.3.2	En France, les orientations nationales ont fluctué et la relance d'une forme de police de proximité apparaît très limitée dans sa mise en œuvre.	24
IV.	TERRITOIRES ET <i>POLICING</i>	26
IV.1	La difficulté de bâtir un outil de prévision fondé sur les seules informations policières	26
IV.2	Les éléments déclencheurs des violences urbaines ne sont peut être pas ceux que l'on croit	28
IV.2.1	À Montréal.....	28
IV.2.2	Le climat de tensions pré-existant est déterminant.....	29

IV.3	Les liens entre policing urbain et troubles locaux	31
IV.3.1	L'insécurité policière.....	31
IV.3.2	En France, des analyses sociologiques s'opposent, mais se penchent peu sur l'étude de l'action de police	32
IV.3.3	L'analyse comparée met en évidence l'importance d'autres facteurs	33
V.	CONCLUSIONS	35
V.1	La coordination de l'action opérationnelle et le partage de l'information constituent des éléments clés de la prévention et de la gestion des émeutes urbaines.....	35
V.1.1	Les violences urbaines sont le produit d'un climat délétère plus que de caractéristiques socio-économiques ou démographiques particulières.	35
V.1.2	Les instruments de prévisibilité de ces événements doivent donc reposer sur un réseau de « capteurs » dynamiques et diversifiés.	36
V.1.3	L'intervention dans les premiers instants : dissuader sans provoquer.	36
V.1.4	Les médias constituent un acteur important de l'environnement urbain.	37
V.2	L'enjeu principal de la prévention des violences urbaines : une police en phase avec la population	38
V.2.1	La police communautaire ou police de proximité souffre d'un déficit de définition.	38
V.2.2	La police communautaire ou de proximité est souvent discréditée par les modes d'intervention des autres unités de police.....	39
V.2.3	Ces difficultés aboutissent à un climat de tensions permanentes entre la police et la communauté qu'on espère toutefois résoudre par le renforcement de la police de proximité.	39
V.3	La prévention des violences urbaines relève de multiples secteurs dont le travail demeure cloisonné.....	41
V.3.1	Les racines sociales, économiques et culturelles de la violence sont abordées trop largement.	41
V.3.2	L'accent doit être mis sur le soutien éducatif aux jeunes en prenant en compte toute la diversité de leurs besoins	41
VI.	BIBLIOGRAPHIE	43
	Liste des contributeurs.....	46

I. INTRODUCTION

Les événements survenus dans le quartier de Montréal-Nord les 9 et 10 août 2008 constituent une première malheureuse pour le Service de Police de la Ville de Montréal. Non pas que celui-ci n'ait jamais eu à affronter une émeute, mais celle déclenchée à la suite de la mort du jeune Fredy Villanueva présentait une caractéristique nouvelle : elle découlait directement d'un incident impliquant la police et était dirigée en premier chef contre cette dernière. Les émeutes associées au club de hockey de Montréal en 1986, 1993 et 2008, ont débouché sur la destruction de plusieurs voitures de patrouilles, mais elles n'étaient pas générées, ni ne visaient particulièrement le SPVM.

L'analyse telle que demandée par le SPVM s'est construite sur un double axe, spatial et temporel. Nous nous sommes intéressés à comparer diverses situations nationales au regard des émeutes urbaines : en France (émeutes de novembre 2005 et à Villiers-le-Bel en 2007), au Royaume-Uni (Brixton en 1981, 1985 et 1995; Broadwater Farm en 1985), aux États-Unis (Washington Mount Pleasant en 1991; Los Angeles en 1992 et Cincinnati en 2001) et enfin en Australie (Redfern en 2004). Nous avons opté pour des pays où les réalités socio-économiques et culturelles sont, toutes proportions gardées, relativement comparables au contexte québécois. Les questions des processus d'enquête, des modes d'interventions de la police (gestion des foules, profilage racial, relations avec la communauté) et de contexte du territoire ont ainsi été abordées. Dans un second temps, il nous a semblé également nécessaire de resituer dans le temps les émeutes de Montréal-Nord, plusieurs incidents graves impliquant la police et des membres de communautés culturelles ayant eu lieu à Montréal ces dernières années sans déboucher sur des violences telles que celles observées en août dernier.

Ces émeutes urbaines sont le plus souvent courtes et circonscrites à des quartiers précis. Les événements de l'automne 2005 en France qui durèrent 24 jours et se sont étendus sur l'ensemble du territoire sont donc tout à fait exceptionnels. Généralement, quelques heures ou jours suffisent à un retour à la normale (Brixton 1981, 3 jours; Toxteth 1985, 9 jours; Brixton 1985, 5 heures; Mount Pleasant 1991, 3 jours; Los Angeles 1992, 6 jours; Redfern 2004, 9 heures). Par contre, les dégâts matériels et humains varient considérablement. Ainsi, selon les chiffres du Comité d'action stratégique (2006), les émeutes de l'automne 2005 auraient coûté 225 millions de \$CAN (soit environ 9 millions par jour), celles de Brixton en 1981 15 millions (5 millions/jour) et, en prenant les évaluations les plus conservatrices, celles de Los Angeles en 1992 450 millions de \$CAN, soit une moyenne de 75 millions par jour (d'autres sources parlent d'au moins un milliard de dollars US).

Autre point qui permet de caractériser la gravité de l'émeute, celui de sa diffusion. Celle-ci prend deux dimensions : géographique et temporelle. Tout d'abord, on remarque que certaines émeutes « débordent » de leur contexte originel. Bien sûr, la France de

l'automne 2005 est particulièrement exemplaire, mais ce n'est pas la seule. Les émeutes de Los Angeles (ou plutôt le verdict de non culpabilité rendu à l'égard des policiers impliqués dans le passage à tabac de Rodney King) donnèrent lieu à des manifestations dans l'ensemble des grandes villes des États-Unis (et même jusqu'à Toronto), même si elles furent éclipsées par l'ampleur de ce qui se passait en Californie. En Angleterre, au cours de l'été 1981, des violences eurent lieu à Brixton, Toxteth, Handsworth, Southall, Moss Side (et un certain nombre d'autres cas mineurs sur l'ensemble du territoire), alors que l'année 1985 vit des affrontements avec la police à Brixton, Toxteth et Tottenham (Broadwater Farm). Ensuite, il existe des concentrations de faits, c'est-à-dire des quartiers qui ont été le théâtre d'émeutes à répétition. Brixton (1981, 1985, 1995) et Toxteth (1981, 1985) en sont des exemples.

Pour donner à ce travail la plus grande cohérence possible, nous avons aussi limité nos analyses à des cas précis d'émeutes. Quatre catégories principales de violences urbaines peuvent être distinguées selon leur étiologie : les conflits entre gangs, les phénomènes de débordement (particulièrement dans le cas d'événements sportifs), les affrontements ethniques et enfin les conflits dirigés contre les autorités publiques (CAS, 2006). C'est bien évidemment à la dernière de ces catégories que nous avons choisi de limiter les cas étudiés. Plus précisément, les exemples analysés présentent des conflits dirigés contre la police, à la suite de ce qui a été perçu par une partie de la population comme une bavure policière. Nous précisons « perception par une partie de la population », car ce qui importe n'est pas tant qu'il y ait eu erreur de la part d'un membre des forces de l'ordre, mais bien plutôt que la population (la communauté, un groupe culturel, etc.) ait considéré cet incident comme tel.

Nous sommes bien évidemment conscients des limites des typologies lorsqu'il s'agit de les transposer sur des situations concrètes qui la plupart du temps empruntent à plusieurs types. Ainsi, lors des émeutes de Los Angeles en 1992, les violences bien que dirigées en premier lieu contre la police se sont inscrites dans un contexte de tensions raciales entre les communautés coréennes et afro-américaines (ce qui explique en partie les proportions tout à fait exceptionnelles de cette émeute urbaine). Aussi imparfaite que soit cette typologie, elle n'en demeure pas moins un outil utile pour permettre à notre analyse comparée de rester la plus pertinente et cohérente possible.

Notre démarche s'est appuyée sur des ressources documentaires variées (commissions d'enquête, rapports divers, articles académiques, articles de presse), ainsi que sur des échanges avec des personnes ressources. L'analyse comparée porte sur les éléments suivants : **la transparence du processus d'enquête, les modes d'intervention de la police et le contexte du territoire**. Pour le compte des autorités québécoises, une courte liste de conclusions et de recommandations a été proposée.

L'étude a été réalisée conjointement par le Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal et le Centre international pour la prévention de la criminalité et a été rédigée par Jean-Paul BRODEUR, Massimiliano MULONE, Frédéric OCQUETEAU et Valérie SAGANT.

II. LA TRANSPARENCE DES PROCESSUS D'ENQUÊTE

Ce sujet dépasse en grande partie les compétences légales dévolues au Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) dans la mesure où la « politique ministérielle » relève du gouvernement de la province. Cependant, il faut insister sur l'impact de ce type d'enquête sur le lien de confiance entre la police et la communauté. En effet, les affaires d'homicides sont en général très rapidement résolues par les corps policiers, à moins qu'il ne s'agisse de règlements de comptes entre professionnels. Une étude de Brodeur fondée sur l'examen des archives du SPVM (1990-2002) a démontré que plus de 60% des causes résolues l'étaient en moins de 24 heures. Par contraste, il est frappant de constater la longueur des enquêtes effectuées par un corps de police sur un autre. Celle-ci est d'autant plus surprenante que les auteurs de l'homicide sont clairement identifiés. Il ne s'agit pas tant d'identifier ces auteurs que de déterminer s'ils ont agi de façon coupable ou justifiée, en tirant sur un citoyen. La longueur des enquêtes a pour résultat de créer un doute dans l'opinion publique. Celle-ci en vient à soupçonner que la raison de la longueur des enquêtes tient au fait que l'on ramasse tous les éléments qui peuvent être invoqués pour disculper les policiers impliqués (des collègues). Comme divers policiers le reconnaissent, si c'était un citoyen qui avait tiré dans l'attroupement à Montréal-Nord, il aurait été conduit à son enquête préliminaire dans les jours suivants, sinon le lendemain. En conclusion, la longueur des enquêtes est un obstacle de taille à leur transparence. Il faudrait résoudre de façon prioritaire ce problème. À ce titre, les différences de traitement subies par les policiers sous enquête, telles qu'elles ont été observées à maintes reprises en Ontario ainsi que dans le cas de Fredy Villanueva, sont difficilement justifiables aux yeux de la population et devraient faire l'objet d'un questionnement non pas seulement au sein du ministère de la Sécurité publique, mais aussi dans les organisations policières elles-mêmes. En acceptant d'être traitée différemment, la police dessert sa propre image et affaiblit la confiance du public envers elle.

II.1 Au Québec, la politique ministérielle ne répond pas à toutes les attentes

Il n'y a pas au Québec d'organisme indépendant faisant enquête sur ce genre d'incident, à part le Commissaire à la déontologie. Celui-ci n'agit toutefois que sur réception d'une plainte, dont il évalue le bien fondé avant de procéder à une enquête. Il existe en Ontario une unité indépendante, le *Special Investigations Unit* (SIU), qui fait enquête sur un ensemble d'incidents ayant provoqué la mort ou des blessures dans le cadre d'opérations policières. Ces incidents sont plus nombreux qu'on s'y attendrait. Par exemple, pour l'année 2006-2007, le SIU a fait enquête sur 238 incidents (des morts et des blessures par armes à feu, des morts et des blessures en détention policière, des morts et des blessures impliquant des véhicules de police et des plaintes en rapport avec des agressions sexuelles). Les enquêtes les plus fréquentes portent sur la

catégorie des blessures infligées en détention (129/238). Notons que le SIU n'est pas une solution qui fait l'unanimité en Ontario.

Il a été l'objet de nombreuses critiques très opposées en provenance de sources aussi diverses que les syndicats policiers qui se plaignent de son fonctionnement et l'ombudsman de l'Ontario qui critique son manque d'efficacité et d'impartialité, les enquêtes du SIU étant réalisées par d'anciens policiers et aboutissant, pour 97% d'entre elles, à innocenter les policiers mis en cause. Alors que la police a continuellement résisté à la mission d'enquête du SIU, les plaintes se sont accumulées sur l'institution, au point que l'ombudsman a décidé d'ouvrir une enquête. Dans son rapport, André Marin met en avant le manque d'indépendance et de transparence du SIU qui traite avec trop de complaisance les résistances policières, comme si celles-ci étaient des cas isolés et des impondérables. Or, l'enquête montre que le manque de collaboration des policiers est la règle plutôt que l'exception et que le SIU n'est pas assez ferme dans sa volonté de régler ce problème. Le rapport pointe aussi le manque de ressources allouées à l'organisme et le manque de moyens à sa disposition pour contraindre les policiers à coopérer. Plus grave, le SIU est remis en cause dans la conduite de ses enquêtes, la lenteur de ses procédures, le manque de rigueur et des « oublis » inexplicables (par exemple, des témoins non entendus). Enfin, l'absence flagrante de transparence minerait encore plus la confiance du public envers l'organisation. Ce dernier point est d'autant plus important que le SIU a été créé pour rétablir cette confiance.

L'Alberta s'est elle aussi dotée d'une structure indépendante pour enquêter sur les incidents impliquant la mort ou des blessures graves suite à une intervention policière. L'*Alberta Serious Incident Response Team* (ASIRT) est actuellement dirigée par Clifton Purvis, procureur de la couronne, et est composée d'un assistant directeur, de deux analystes criminologues et de quatre enquêteurs civils. Dix officiers de police (en provenance de Calgary, Edmonton et de la GRC) y sont détachés pour faciliter une bonne collaboration entre l'ASIRT et les services policiers au sein desquels elle enquête. Peu d'information a été publiée sur le sujet.

Les enquêtes policières croisées ne sont pas les seuls types d'enquête effectués lors d'incidents impliquant la police. Lors de la mort de M. Anthony Griffin en 1988, il n'y eut pas moins de 11 enquêtes effectuées sur cet incident. D'importance toute particulière sont les enquêtes du coroner, les inspections du Ministère de la Justice, les enquêtes formellement ordonnées par ce même ministère et les enquêtes du Commissaire à la déontologie, le cas échéant. Par exemple, après la mort de M. Marcellus François le 3 juillet 1991, Me Harvey Yarosky, nommé coroner spécial, concluait qu'il était nécessaire d'instituer une enquête plus approfondie sur les pratiques du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM)¹. Suite au rapport de Me Yarosky, le ministère de la Justice instituait en 1992 une inspection du SPCUM sous la présidence du Juge Albert Malouf. L'inspecteur rendit son rapport en 1994.

¹ Le SPCUM était alors le nom du SPVM. Selon la période dont nous traiterons, nous utiliserons la désignation qui correspondait alors à la police de Montréal (SPCUM ou SPVM).

La multiplication potentielle de ces enquêtes parvient parfois à éclairer les tenants et aboutissants d'un incident. Toutefois, elle produit également des effets pervers. En premier lieu, elle a parfois pour effet d'introduire plus d'opacité que de lumière dans un dossier : les enquêtes se multiplient et ne parviennent pas toujours aux mêmes conclusions. Il existe un second effet inattendu dont l'importance ne saurait être sous-estimée. Chacun des enquêteurs s'estime obligé, en vertu de son mandat, de produire des recommandations à l'usage du corps de police sous enquête, avec le résultat suivant : le nombre des recommandations se multiplie en proportion du nombre des enquêtes. Passé un certain seuil, la somme des recommandations produit des effets d'annulation, une recommandation en annulant d'autres, ou devient tellement grande qu'elle défie toute tentative d'application. L'attitude la meilleure que peut prendre un corps de police impliqué dans un incident grave est de réclamer lui-même un meilleur moyen d'enquête susceptible de faire la lumière sur un événement et de produire un petit nombre de recommandations avisées et applicables. Une seule enquête systématique est de loin préférable à une accumulation de rapports extérieurs parfois divergents et dont on ne fait jamais la synthèse.

La profusion d'enquêtes a été tout aussi particulièrement marquant en Australie à la suite des émeutes de Redfern qui se déroulèrent du 14 au 16 février 2004. Ainsi, en plus de la Commission parlementaire (voir ci-dessous), une enquête relative aux modalités de la prise de décision, activités, réponses et ressources utilisées lors de la nuit des émeutes par le service de police de *New South Wales* (et dont les résultats ont d'ailleurs difficilement été rendus publics) a été diligentée par le *New South Wales Police Commissioner (Strike Force Coburn)*. Une enquête du coroner s'est attachée à déterminer les causes de la mort de l'adolescent impliqué et a été rendue publique à l'été 2004. L'*ombudsman* de l'État joue un rôle de suivi des enquêtes relatives aux officiers de police et ses agents ont assisté aux interrogatoires menés par la police afin de « s'assurer de leur intégrité ». Enfin, un organisme, *WorkCover New South Wales*, chargé de veiller au respect des conditions de travail (santé et sécurité) des policiers intervenus au cours de émeutes.

II.2 En France, les autorités fournissent peu d'informations

La question se caractérise en France par une **véritable pénurie organisée** plutôt qu'un trop plein.

Le ministère de l'Intérieur s'est opposé à toute demande de création d'une **commission d'enquête indépendante** sur la crise de l'automne 2005 à l'image de la célèbre commission d'enquête de Lord Scarman après les événements de Brixton du début des années 1980 (voir ci-après). Il faut dire que la majorité politique à l'Assemblée s'y est également opposée, en dépit des appels de l'un des sociologues les plus écoutés et influents sur les questions de police et sécurité, Sebastian Roché, qui a prêché en vain à ce sujet sur toutes les ondes et presse écrite.

Seul l'ouvrage des deux défenseurs des deux adolescents électrocutés, Bouna et Traoré, a montré l'implication de la police et s'est fait accusateur sur le chef de « non assistance à personne en danger » (Mignard et Tordjman, 2006). C'est d'ailleurs la qualification des faits qui a conduit ultérieurement à la mise en examen de deux policiers, la justice ayant finalement suivi le raisonnement des avocats.

Il semble que personne n'ait eu accès à l'ensemble des rapports internes aux services chargés des enquêtes en cas de déviations policières (Inspection générale des services et/ou Inspection générale de la police nationale). Seul un rapport de la Direction centrale des renseignements généraux du ministère de l'Intérieur daté du 23 novembre 2005 est allé à l'encontre de la thèse du ministre, montrant que les violences ne furent jamais « orchestrées ». Les conclusions de ce rapport ont été diffusées dans le journal *Le Parisien*, le 7 décembre.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité, une autorité administrative indépendante créée en 2000, saisie pour avis sur le comportement des policiers est allée également dans le sens des conclusions des avocats. Il ressort de son avis que le troisième adolescent, Muhuttin Altin qui réchappa à la mort, quoique grièvement blessé, fut traité par la police comme « un mis en cause et non comme une victime ». **En dehors de la recommandation de la CNDS adressée au ministre de mieux contrôler la déontologie de ses fonctionnaires, aucune autre procédure de mise en transparence n'a été proposée.**

Notons qu'un chercheur du Conseil d'action stratégique (placé sous la direction du Premier ministre), Olivier Hassid (2007), a mis ouvertement en cause la défaillance des services de la préfecture de Seine-Saint-Denis de trois manières : les effectifs auraient été sous estimés par le Préfet pour faire face aux émeutiers durant les deux nuits d'alerte maximale les 3 et 4 novembre ; la ville d'Aulnay sous Bois serait restée très sous policiée à cause d'un excès d'agents postés au Stade de France pour assurer la sécurité du match *Lille – Manchester United* ; enfin, il aurait fallu réviser les techniques de maintien de l'ordre dans l'urgence, la tactique « bloc » (de CRS par ajouts de CDI, BAC et service général) « contre bloc » (d'émeutiers) ayant suscité plus de tension que d'apaisement et vraisemblablement pérennisé le cycle émeutier. La première observation sur la sous estimation de la gravité du phénomène par le Préfet de Seine-Saint-Denis a été formellement contestée et démentie par le préfet Cordet (2007).

II.3 En Angleterre et en Australie, des commissions d'enquête parlementaires ont été mises en place avec de larges mandats

En Angleterre, les émeutes de Brixton de 1981 (quartier au sud de Londres) donnèrent lieu à la mise sur pied d'une commission d'enquête présidée par Lord Scarman (rapport Scarman), qui constitue avec le rapport MacPherson de 1999 (suite aux manquements lors de l'enquête sur la mort de Stephen Lawrence, un jeune noir), les deux principales enquêtes indépendantes portant sur les relations entre la police et les minorités ethniques. **Alors que le rapport Scarman pointait la nécessité de prioriser une**

réponse sociale d'envergure à la gestion des quartiers défavorisés, avant même de chercher à recréer le lien de confiance entre la police et la population, MacPherson, lui, accusait la *Metropolitan Police* d'être institutionnellement raciste².

L'un comme l'autre, par contre, ne donnèrent pas suite à des changements d'envergure. En 1987, le bilan des recommandations du rapport Scarman est décevant : rien ou presque n'a été fait et les budgets alloués pour reconstruire les quartiers en difficulté n'ont cessé de diminuer au fil des ans (Prashar, 1987). Quant à celle du rapport MacPherson, force est de constater que la police ne s'est pas transformée en regard de la diversité ethnique de son personnel, comme cela était recommandé.

En Australie, la Commission parlementaire a été mise en place dès le 26 février 2004, soit 10 jours après les faits et a rendu un rapport intermédiaire consistant en août, puis un rapport définitif très complet en décembre de la même année. Ces rapports couvrent tant les modalités d'intervention des forces de police et leurs – mauvaises – relations avec la population, que les enjeux de renouvellement urbain des deux quartiers concernés, l'ensemble des désavantages sociaux subis par ces populations; la – piètre – qualité des services publics sur ces territoires, ou encore les difficultés liées à l'implantation d'un centre d'échanges de seringues pour les personnes toxicomanes. Toutes ces problématiques sont abordées sous l'angle et dans le contexte particulier de la situation des personnes autochtones qui cumulent les handicaps. Malgré nos recherches, il ne semble pas qu'un bilan complet du suivi de ces recommandations ait été établi.

En Europe, signalons enfin que la Commission européenne, dans un rapport contre le racisme et l'intolérance, a récemment élaboré une recommandation sur le sujet, ce qui témoigne d'une prise de conscience collective du problème. Sa recommandation n°11 porte exclusivement sur les activités de police et la discrimination raciale (ECRI, 2007).

II.4 Le traitement des plaintes individuelles

Le traitement des plaintes envers la police constitue un facteur plus significatif d'apaisement ou d'exacerbation des relations police-communauté. Au-delà de l'exemple emblématique de Rodney King, Patricia Orloff souligne dans son rapport sur les émeutes de *Mount Pleasant* (Washington) en 1991 que leur origine réside partiellement dans les difficultés pour les résidents à faire aboutir leurs plaintes pour mauvaises conduites de la part de policiers (l'élément déclencheur a été l'arrestation dans la rue d'un homme ivre d'origine salvadorienne : l'officier tire et le blesse à la poitrine; les émeutes débutent la nuit même et durent deux jours). Les résidents du quartier de *Mount Pleasant*, majoritairement hispanophones, ont tout simplement de la difficulté à

² En voici sa définition : « *The collective failure of an organisation to provide and appropriate and professional service to people because of their colour, culture, or ethnic origin. It can be seen or detected in processes, attitudes and behaviour which amount to discrimination through unwitting prejudice, ignorance, thoughtlessness and racist stereotyping which disadvantage minority ethnic people* » (§6.43).

communiquer avec les forces de l'ordre, et à s'informer sur la question. L'impuissance de la population aurait nourri les tensions (Orloff, 1993).

On peut faire l'hypothèse qu'un bon système de traitement des plaintes, où la transparence et l'indépendance des processus sont **assurées et (re)connues**, permet de diminuer les tensions (ou à tout le moins n'offre pas un terrain fertile aux frustrations). C'est pourquoi, sans remettre en cause les contraintes liées à la politique ministérielle du Québec, les services de police pourraient néanmoins être incités à accepter une plus grande transparence dans le cadre de ces enquêtes.

Ainsi, le rapport Rosenbaum sur les émeutes de Cincinnati recommandait une plus grande information sur les procédures de plainte pouvant être déposées par la population et leur suivi : « *The Chicago Police Department should better disseminate information to the public about the citizen complaint process and should solicit feedback regarding public perception of that process* ». En Angleterre, l'*Independent Police Complaints Commission* (IPPC) met à la disposition du public (sur Internet) l'ensemble de leurs rapports d'investigation, ainsi que des guides et outils précis concernant les procédures à suivre, tant pour les personnes déposant plainte que pour les policiers sous enquête.

L'effet de cette transparence exemplaire n'a pas encore été mesuré (le IPPC a été créé, sous sa forme actuelle, en 2004). Mais c'est une voie à explorer. À Washington D.C., à l'instar de Chicago, New York ou Houston, le *Metropolitan Police Department* a mis sur pied un système de veille (*Early System Warning*) pour réagir rapidement aux plaintes contre ses officiers et identifier au plus vite les individus qui présentent des problèmes de déviance au sein de la force. Ce système fonctionne en trois temps : identifier les éléments problématiques en analysant les plaintes déposées au *Civilian Complaint Review Board* (CCRB); évaluer le comportement et les besoins du membre de la police ainsi identifiés; fournir du soutien et de l'aide pour transformer les comportements problématiques. Aucune évaluation n'est malheureusement disponible pour statuer sur l'effet de cette « marche à suivre » sur la confiance de la population envers la police.

En Australie, la Commission a immédiatement recommandé dès son rapport intermédiaire que le ministère de la Police soit tenu de recenser tous les incidents de violence exercés contre la police, en précisant que l'identité de(s) agent(s) impliqué(s) devait être mentionnée.

En France, le nombre d'incidents impliquant la police fait l'objet d'un suivi ministériel. Plusieurs chercheurs qui ont examiné le devenir des plaintes déposées par des policiers pour différents types de brutalités et les plaintes déposées par les agents pour des faits d'outrage et de rébellion, ont souligné que ces dernières semblent fréquemment utilisées par les policiers pour justifier leur comportement à l'égard des plaignants.

Ce qu'il importe de souligner ici concerne la communication. **Si la police ne peut pas agir directement sur des modifications aux politiques ministérielles, elle peut améliorer la communication sur ces enquêtes.** À Cincinnati, les émeutes eurent lieu

deux jours après la mort de Thomas, signifiant qu'il y avait de la place pour mettre sur pied une stratégie de communication apaisante, en lieu et place du silence observé par le chef de police⁰⁻. Notons que ce silence fut dicté en partie par les évolutions de la version des faits fournie par l'officier de police Roach qui avait fait feu sur Thomas. Roach affirma d'abord avoir tiré après les sommations d'usage, mais l'incident avait été filmé et lorsqu'il fut confronté aux images qui prouvaient sans l'ombre d'un doute que ces sommations n'avaient pas eu lieu, la défense de Roach changea pour arguer d'un tir accidentel. Les enquêteurs eurent très vite cette preuve en main et le chef de police en était informé. Ce manque de transparence du processus d'enquête est directement mis en cause pour expliquer le déclenchement de l'émeute (Rosenbaum, 2001)

À Los Angeles, lors du second procès des quatre officiers de police (une seconde enquête a eu lieu après les émeutes, débouchant cette fois-ci sur deux verdicts de culpabilité et deux de non culpabilité), l'annonce du verdict fut faite à 7 heures du matin dans un petit tribunal à l'extérieur de la ville. Si les difficultés du SPVM à produire une version officielle des faits dans la mort de Fredy Villanueva ne peuvent être invoquées comme cause des émeutes, elles n'ont pas aidé à rétablir une relation de confiance entre la police et la population. Qui plus est, la tendance systématique à observer le silence tant que l'enquête suit son cours, est dommageable. La mise sur pied d'une communication plus claire et transparente devrait être privilégiée dans le futur.

En conclusion, des éléments communs aux cas d'émeutes étudiés peuvent être identifiés :

- la défiance à l'égard du comportement des policiers peut alimenter, voire déclencher des émeutes; ces comportements sont d'ailleurs de plus en plus facilement « fixés » par les caméras vidéo et caméras des téléphones portables;
- les commissions d'enquête parlementaires permettent une forte mobilisation des pouvoirs publics et marquent l'intérêt porté aux événements, cependant, le spectre trop large de leurs investigations a tendance à diluer leur impact; le suivi de la mise en œuvre de leurs recommandations est peu documenté; néanmoins, elles favorisent une plus grande diffusion des informations et une analyse plus exhaustive et moins partielle des conditions et circonstances des événements;
- plusieurs pays ou provinces recherchent les moyens d'améliorer la fiabilité et la crédibilité des enquêtes conduites par la police sur la police, la faiblesse des résultats obtenus jusqu'à présent ne doit pas masquer leur nécessité, en raison notamment du climat de défiance rappelé au point un.

Rappelons que, au-delà de l'élément déclencheur immédiat, c'est-à-dire un incident impliquant la police, les violences urbaines trouvent systématiquement leur origine dans le contexte plus général des modes d'intervention des services policiers, qu'il s'agisse d'actions menées à court terme ou de modes de travail de plus long terme.

III. LES MODES D'INTERVENTION DE LA POLICE

Seront examinées ici les politiques relatives à la police communautaire, à la gestion des foules ainsi qu'à la lutte contre le profilage racial.

III.1 Gestion des foules et interventions en temps de crise

Il est rare dans les diverses émeutes analysées d'entendre des louanges sur l'intervention policière et la gestion des foules. Cela s'explique grandement par notre choix d'objets où l'émeute est à la fois générée par l'action policière et symbole de son échec. Deux éléments semblent revenir régulièrement : l'absence de coordination (et de communication) et une réponse immédiate trop timorée qui ouvrirait la porte à une expansion des violences.

III.1.1 À Montréal

La police de Montréal a dû affronter à plusieurs reprises des émeutiers. De 1960 à 1980, des heurts extrêmement sérieux se sont produits entre le SPCUM et des manifestants souverainistes. Ces manifestations ont donné lieu à des débordements de force policière. Il est possible que la police de Montréal ait décidé d'éviter les affrontements avec une foule en colère à la suite d'un changement de stratégie rendu nécessaire par les accusations de brutalité dont elle a fait l'objet de 1960 à 1980 environ. Les manifestations de cette époque qui ont viré à l'émeute ne comportaient pas de dimension ethnique, au sens «minorité visible» du mot ethnique. La dimension ethnique était proprement québécoise. À peu d'exceptions près, les manifestants étaient liés au mouvement souverainiste et revendiquaient des changements provenant du programme souverainiste (par exemple, le mouvement McGill Français). À partir de 1985, les manifestations n'eurent plus la souveraineté, ni même la politique, pour seul thème. L'émeute de 1985 suivait une manifestation sportive. Les foules de manifestants étaient alors beaucoup plus ethniquement bigarrées que les foules de manifestants pour la souveraineté. Le facteur ethnique prendra donc à partir de 1985 de plus en plus d'importance.

Nous discuterons maintenant d'un incident qui ressemble à certain égard aux événements de Montréal-Nord, afin de montrer que les problèmes remontent assez loin en arrière. Dans la journée du 19 juillet 1992, un policier écrit un rapport annonçant qu'un règlement de compte aurait lieu dans la soirée au bar Locosia, situé sur la rue St-Hubert à la hauteur de la rue Villeray (il s'agit d'un quartier du «nord» de Montréal, mais qui est relativement éloigné de Montréal-Nord ou de St-Michel). On ne donna pas suite à ce rapport, qui pourtant avait prévu les violences qui surviendraient dans la soirée. Il existe plusieurs versions de ces violences. Selon une première version, un jeune haïtien a été expulsé du bar Locosia et il est revenu avec un fusil et a fait feu, apparemment

sans atteindre personne. Selon une autre version, le règlement de compte s'est effectué sous la forme d'un «*drive by shooting*», plusieurs individus ayant pris place dans un véhicule et ayant tiré vers l'extérieur. Suite à un appel 911, deux voitures du district 42 arrivent sur les lieux et prennent en chasse la personne munie d'un fusil. Il l'arrête dans une rue adjacente et ils l'envoient vers un lieu de détention sans passer par la rue St-Hubert, où se sont regroupées 200 à 300 jeunes personnes appartenant à la communauté noire. Ils espéraient ainsi ne pas provoquer la foule. Ce fut en vain. En effet, deux policiers se trouvant au milieu d'un attroupement de jeunes se font frapper par l'une de ces personnes. La police procède à son arrestation et ce geste met le feu aux poudres. Les jeunes qui se trouvaient dans la rue se sont mis à briser des vitrines, à se livrer à des pillages et à s'en prendre aux policiers et à leurs véhicules. Quelques 50 policiers sont dépêchés sur les lieux et procèdent à 41 arrestations. On n'en dénombre pas moins 36 méfaits contre des commerces, 9 vols de moins de 1,000\$ et une introduction par effraction.

Ces incidents ont été analysés par l'inspecteur Malouf. On y trouve les éléments suivants, qui se retrouveront dans d'autres incidents similaires :

- Les premiers policiers qui interviennent sur les lieux à la suite d'un appel sont en très petit nombre (dans ce cas-ci, ils sont quatre). Dans un autre incident impliquant plusieurs centaines de jeunes Noirs qu'on refoulaient lors d'une danse au Collège Dawson, un seul policier est intervenu et de façon relativement inattendue est presque parvenue à régler la situation (toutefois, les jeunes se sont livrés à quelques pillages dans un centre commercial avoisinant).
- Dans cet incident, comme dans tous ceux qui ont été analysés par des enquêteurs gouvernementaux, les communications entre les policiers ont été jugées très insatisfaisantes. Le matériel tombe presque toujours en panne. De plus, ces lacunes dans les communications produisent des effets déstabilisateurs sur la coordination et sur le commandement. Comme le note un rapport de rétroaction du SPCUM sur cet incident : «*studio³ faible, pris dans l'emballement. Police ne sait pas quoi faire, coin St-Hubert et Jean-Talon, difficile à coordonner, manque de contrôle, supervision, commandement pas clair*» (cité dans Malouf, 1994, Tome II, page 112). Ces lacunes ne seront pas corrigées lors de l'émeute de la Coupe Stanley et, à notre connaissance, elles ne seront jamais corrigées par la suite. Les débordements qui ont eu lieu en 2008, lors de la participation du Canadien aux séries éliminatoires de la Coupe Stanley ont révélé les mêmes lacunes.
- Le point le plus important tient sans doute dans le jugement porté par l'inspecteur Malouf et ses collègues sur l'interprétation donnée à ces événements par le commandant du district où ils se produisirent. «*Le propre de cette interprétation est de se centrer sur la communauté de race noire et d'être obsédé par la crainte que la police soit blâmée pour avoir provoqué un affrontement. En d'autres*

³ Le «studio» est un terme utilisé pour référer au centre de communication.

termes, les vitrines de la rue Saint-Hubert peuvent voler en éclat; tant qu'on ne reprochera pas à la police d'avoir provoqué la foule, on considérera que l'opération est un succès, peu importe les dégâts.» Cette philosophie semblait encore à l'œuvre lors de l'émeute qui a suivi les tirs de la police à Montréal-Nord. Pour l'essentiel, on fait porter son effort sur l'évitement d'affrontement physique avec les émeutiers, en se souciant moins des déprédations contre les édifices et l'environnement.

III.1.2 En France :

En temps d'alertes et de tension, les points chauds (*hot spots*) sont-ils des lieux où éclatent les émeutes ?

On doit se demander si les points chauds (*hot spots*) des criminologues sont les mêmes que ceux des policiers et des préfets, soucieux de garantir l'ordre public en prévenant des agitations de type « émeutes urbaines ».

Maurice Cusson (2007, p. 133) définit de façon restrictive le « *point chaud du crime* » selon deux composantes, géographique et sociologique : « *un petit secteur d'une ville (un immeuble, un stationnement) dans lequel on enregistre un nombre anormalement élevé d'infractions* » et « *la résultante de la convergence de nombreux délinquants vers un lieu dans lequel ils trouvent une abondance de cibles vulnérables, par exemple un bon terrain de chasse tel un marché de drogue à proximité de leur lieu de résidence* » (id, p. 134). Chez ce criminologue, on remarque qu'il ne s'agit en aucun cas d'un quartier, ni *a fortiori* d'une commune ni d'une ville.

Il semble, pour être plus précis, que ce « terme image » soit doté en France d'une triple signification, montrant que ces « points chauds du crime » ne sont pas seulement conçus comme de simples « repères de délinquants » :

- Il s'agit incontestablement d'un espace géographique où la peur et l'insécurité (liées à des victimisations réelles ou imaginées chez des personnes menacées dans leur intégrité physique et matérielle) sont importantes, et produisent des stratégies de protection *peu négociées*, tant du côté des citoyens que du côté des forces de police.

- Ce n'est pas un espace du centre ville riche où peuvent avoir lieu des raids venus des périphéries de temps à autre, mais plutôt un espace géographique où se concentrent des populations pauvres, des foyers désunis, des fratries nombreuses, économiquement précaires et de plus en plus ethniquement ségréguées.

- Il s'agit aussi un espace géographique où l'État rencontre des difficultés à fidéliser une police dédiée. Pour y occuper l'espace à policer, deux modes d'action classiques et complémentaires sont utilisés : la multiplication des Brigades Anti Criminalité (BAC, brigades motorisées chargées de réaliser prioritairement des interpellations en flagrant délit), une police offensive dont les interventions sont souvent perçues comme agressives ou harcelantes pour les populations qui s'en disent les victimes; et la

réalisation d'opérations 'coup de poing' spectaculaires à caractère quasi militaire, en envoyant en renforts aux premiers (CRS ou gardes mobiles).

Ces modes d'intervention – stratégies de harcèlement et opérations 'coup de poing' – ont tendance à conforter l'idée que **toute la population d'un quartier est assimilable à quelques délinquants**. Dans certains cas, des élus ou dirigeants policiers ont pu promouvoir une *théorie du complot* qui ferait de ces délinquants les manipulateurs de la population entière. Les différentes émeutes survenues en France ont été suivies par le renforcement des mesures de maîtrise de l'espace urbain et un raffinement des dispositifs, un « modèle anti-émeute d'exception ». Cependant, cette politique rencontre deux obstacles liés d'une part au relatif échec de la fidélisation des CRS dans les quartiers en difficultés, et d'autre part à l'écart de culture professionnelle existant entre un agent formé au maintien de l'ordre et un îlotier fidélisé dans son milieu de vie.

Redoubler les dispositifs par l'édification de « Compagnies de sécurisation »

Il s'agit d'unités de police urbaines de la Direction centrale de la sécurité publique créées en 2003 et relancées en 2008 pour « renforcer la cohésion sociale des quartiers ». Elles ont été utilisées par la Direction de la police urbaine de proximité en 2003, pour sécuriser les quartiers. Elles pouvaient en outre intervenir ponctuellement dans le cadre de plans anti-vol à main armée, dans les opérations de contrôles routiers avec les douanes, ou la lutte contre divers trafics. Elles ont joué un rôle lors de manifestations étudiantes de février-avril 2006, lors des événements de la Gare du Nord de mars 2007 (conflits ayant opposés des jeunes et la police à la suite d'un contrôle d'identité perçu comme brutal), de l'émeute de Villiers le Bel en septembre 2007, et dans le dispositif de protection de la flamme olympique, en avril 2008.

En septembre 2008, une nouvelle compagnie de ce type a été installée en Seine-Saint-Denis. Dotée de 40 véhicules et motos, elle est composée de 113 fonctionnaires volontaires, polyvalents, réactifs, mobiles et connaissant bien le terrain. Spécialement « formés aux violences urbaines », ils sont équipés de *flash ball* d'une portée de 40m, de pistolet Taser, de mini caméras clipées à l'uniforme des chefs de patrouille, afin de recueillir des preuves sur l'implication des « leaders » lors des émeutes et le cas échéant d'aider à être blanchis dans d'éventuelles accusations de fautes professionnelles. Ces policiers opèrent tant en civil (un tiers des BAC notamment) qu'en uniforme, à véhicules ou motos. Outre les CDS déjà opérationnelles à Bobigny, Toulouse et Marseille, 9 devaient être créées d'ici la fin 2008. Se déplaçant par petits groupes, très mobiles, « comme les auteurs de violences urbaines », disent les textes fondateurs, elles paraissent la réponse donnée aux défaillances du *policing* constatées en 2005 : « *les premières heures sont primordiales pour les conséquences et la contagion* ».

On remarquera que ces nouvelles compagnies ont été créées et pensées en même temps que les Unités territoriales de quartier (UQTR), comme il y a dix ans, les « CRS fidélisés » furent conçues pour aider les policiers de proximité en difficulté. Tout se passe donc comme si l'on ne croyait pas à la possibilité d'une police de proximité

autonome et autosuffisante dans les quartiers sensibles, et que pour diminuer l'intensité de la peur, il fallait recourir à des forces supplétives à caractère plus offensif et dissuasif. Au lieu d'apaiser les tensions, les observateurs estiment qu'en l'espace de dix ans, on a assisté à une surenchère dans la loi et l'ordre à l'égard de quartiers considérés comme en état latent de *guérilla urbaine*, ce qui « justifierait » la mise en place de polices d'adaptation « au terrain » dans un style de plus en plus militarisé.

III.1.3 À Los Angeles

A Los Angeles en 1992, l'absence de communication et de réactivité des services de police a été particulièrement frappante. Le 29 avril 1992 (le jour où le verdict de non culpabilité est prononcé entraînant le début des incidents), cela faisait plus de un an que le maire de Los Angeles, Tom Bradley et le chef du *Los Angeles Police Department* (LAPD), Daryl Gates ne se parlaient plus. Le « passage à tabac » de Rodney King avait eu lieu le 31 mars 1991 et depuis cette date le chef de police Gates était sous enquête à la demande du maire pour des pratiques et attitudes policières qui faisaient un usage abusif de la force. Le désaccord était si important entre les deux que lorsque le verdict est tombé, Bradley a annoncé à la télévision nationale que : « *My friends, I am here to tell the jury our eyes did not deceive us. We saw what we saw and what we saw was a crime* ». Ce désaveu du verdict et incidemment de la police est révélateur des problèmes de coordination qui allaient jalonner la réponse policière désorganisée à l'émeute. A ce contexte général, s'ajoute une série d'autres facteurs :

- Du fait des problèmes avec Gates, la direction du LAPD était dans un état proche de la paralysie (Rosengrant 2000). La plupart des cadres étaient soit désillusionnés, soit à la recherche de promotion, soit sur le point de donner leur démission.
- À cette désorganisation s'ajoute une évaluation totalement défailante des problèmes que le verdict pouvait engendrer, de même qu'un manque de jugement de la direction quant à l'ampleur de la réaction de la population et à la capacité de la police d'y répondre. Ainsi lors de son annonce, les 2/3 des capitaines (*patrol captains*) du LAPD participaient à un séminaire de 3 jours dans éloigné de la ville. Qui plus est, alors que le chef de police Gates annonçait que le LAPD était préparée à cette situation, ses agents devaient ordonner la retraite de l'intersection des avenues Florence et Normandie (là où les émeutes débutèrent) incapables d'affronter la foule. Enfin, à 18h30, soit 3 heures après les premiers rassemblements et 1 heure après les premiers affrontements avec la police (à l'avantage des émeutiers), Gates était en route vers une levée de fonds politique à l'extérieur de Los Angeles. L'ensemble de ces éléments nous montre à quel point la police était désorganisée (minée par des tensions internes et externes) et peu préparée à un événement d'une telle envergure.
- Par ailleurs, les modes d'intervention de la police ont également été revus à la suite des brutalités commises à l'encontre de Rodney King. Comme en France,

la police réactive, mettant l'emphase sur les unités anti-drogue et antigang et sur un nombre élevé d'arrestations avait amené à renforcer les tensions. Par la suite, le LAPD a modifié sa stratégie d'une part pour éviter de risquer que de nouvelles charges ne soient déposées pour usage abusif de la force et d'autre part pour ne pas envenimer les antagonismes. Néanmoins, cette prudence a également eu pour effet pervers de réagir faiblement dans les 24 premières heures de l'émeute durant lesquelles aucune arrestation n'a été effectuée. Rosengrant indique qu'autant le maire que le chef du LAPD estimaient qu'en cas de violences consécutives à l'énoncé du verdict, le « *LAPD should not make a public show of mobilizing* » (p.14) de crainte qu'une police trop répressive ne fasse qu'augmenter la colère de la population.

Ce dernier point soulève, à l'instar de l'émeute de 1993 à Montréal, la question de la réaction de la police, si celle-ci doit être rapide et massive (réaction répressive) ou éviter la confrontation et attendre en quelque sorte que les violences diminuent « d'elles-mêmes » (réaction attentiste). Pour Los Angeles, il semble acquis que le fait d'avoir vu en direct à la télévision le retrait des forces de l'ordre, puis leur absence totale sur les lieux où les déprédations avaient lieu, ait été un incitatif pour de nombreuses personnes à se joindre à ce qui était rapidement devenu une vision d'anarchie plus ou moins totale. Sur un plan plus stratégique, le lieutenant colonel Schnaubelt va jusqu'à affirmer qu'avec la bonne réponse au bon moment, l'émeute aurait pu être évitée : « *In truth, the riots might have been averted had the police responded with a massive effort to quell the initial unrest* » (au coin des avenues Florence et Normandie) (Schnaubelt, 1997, 95).

À l'appui de cette idée, notons une courte étude de Koehler et al. (1993) qui corrèle négativement le nombre d'officiers sur le terrain et la mise sur pied de couvre-feu avec le nombre de blessés (en se basant sur les émeutes de Los Angeles uniquement). Toutefois, la variable du temps n'est pas contrôlée et le soi-disant effet du déploiement (tardif) de la garde nationale et de l'armée pourrait ne s'expliquer que par un essoufflement naturel des violences.

III.2 La lutte contre le profilage racial

III.2.1 Origine de la notion et difficultés de définition

Nous ne possédons pas présentement de définition consensuelle du profilage racial. On peut toutefois distinguer le profilage racial du préjugé racial. Ce dernier est une attitude discriminatoire qui ne passe pas nécessairement dans la pratique ou qui se traduit par des comportements verbaux ou une gestuelle méprisante. Par contre, le profilage racial est essentiellement un mode d'intervention – dans la plupart des cas une arrestation informelle, suivie de fouille – qui se fonde sur des critères exclusivement ethniques. La pratique a été identifiée dans les années 1980 sur l'autoroute du New Jersey. À cette époque de grands trafics de drogue, la police interpellait de façon systématique des véhicules qui étaient conduits par des Noirs ou par des « Latinos ». Le véhicule était

subséquemment soumis à une fouille. Le manque de définition ne fait qu'aggraver la complexité considérable de la question du profilage racial. Cette complexité est double. En première part, la pratique du profilage est au cœur des opérations les plus basiques de l'activité policière. Celle-ci consiste à tenter de repérer dans l'environnement visuel tout facteur qui se détache et qui est en conséquence inhabituel. Elle consiste en outre dans des pratiques qui sont fondées sur une statistique intuitive qui produit des inférences erronées. On se fonde par exemple sur le fait que les consommateurs de crack – cocaïne sont presque exclusivement des Noirs pour inférer de façon spéculative que tous les Noirs consomment de la cocaïne et peuvent donc être soumis à des fouilles. En seconde part, la difficulté tient en ce que le profilage racial est dans certains cas une pratique condamnable et dans de nombreux autres cas le produit d'une imputation erronée. La police fait systématiquement l'objet d'accusations de profilage racial, quant elle conduit des opérations qui prennent pour cible des membres de minorités ethno-raciales.

Le SPVM a élaboré une politique contre le profilage racial. Cette politique s'incarne entre autres choses dans une formation qui a été élaborée par le Service, de concert avec les experts et les membres de son Comité sur le profilage racial. Cette formation, pour autant que nous puissions en juger⁴, est excellente. Elle tient néanmoins un compte insuffisant du fait que le profilage racial n'est pas seulement une attitude qu'il faut changer mais une pratique qui doit être examinée très soigneusement avant d'être encadrée par des lignes directrices précises. En outre, il faut réaffirmer l'importance d'éviter l'amalgame fréquent entre les pratiques de profilage racial et leur perception comme telle par le public. Au même titre qu'une émeute ne nécessite pas une bavure policière avérée pour s'enclencher, la perception d'une attitude discriminatoire par la police ne repose pas forcément sur des comportements racistes de la part d'officiers. C'est pourquoi la formation contre le profilage racial doit autant s'attarder à la lutte aux comportements eux-mêmes qu'au développement d'habiletés pour atténuer les perceptions de profilage racial par le public.

III.2.2 Profilage ou harcèlement ?

Sans forcément parler de profilage racial, la mise en place d'une stratégie policière qui vise une population précise (soit qu'elle soit effectivement ciblée comme étant une population à surveiller, soit que cette population soit concentrée dans un quartier considéré comme sensible) est souvent invoquée pour expliquer l'exaspération des individus et les émeutes urbaines qui s'ensuivent. Nous avons déjà évoqué ci-dessus les tensions nées de modes d'intervention « anti-émeutes », « anti-gangs », etc., destinés à exercer une pression importante sur le terrain.

Ainsi, en 1981 à Brixton, c'est l'opération SWAMP qui fut le moteur des incidents. Cette opération qui visait à combattre la délinquance de rue consista simplement à déverser un contingent de policiers dans les rues pour fouiller (*stop and search*) les individus suspects. En une semaine, 943 personnes furent fouillées, 118 arrêtées et 75 inculpées.

⁴ Jean-Paul Brodeur est membre de ce Comité.

L'émeute ne tarda pas à exploser. En fait, il y eut même un signe avant-coureur flagrant, les violences ayant lieu en quelque sorte en deux temps. Le premier incident eut lieu un jour avant que l'émeute ne prenne véritablement forme. Un homme poignardé au cou est pris en charge par deux policiers qui l'amènent dans leur voiture de patrouille pour le transporter à l'hôpital. La foule se masse autour des policiers et le bruit se répand que ceux-ci ne cherchent pas à lui venir en aide, mais veulent l'arrêter alors qu'il est grièvement blessé. Les policiers sont pris à partie, le blessé est sorti de la voiture par la foule qui l'amènera elle-même aux urgences, alors que les officiers essuient des coups et ont juste le temps de s'enfuir. Cet incident, symptomatique d'un ras-le-bol généralisé, n'a pourtant pas empêché l'opération SWAMP de continuer. L'énième arrestation le lendemain d'un chauffeur de taxi donnera le véritable coup d'envoi des émeutes.

Brixton agit comme une sorte de cas d'école de « ce qu'il ne faut pas faire » où l'émeute est directement engendrée par l'action de la police. Qui plus est, celle-ci n'a pas su reconnaître les signes d'exaspération de la foule. Ce type d'opération, relativement inefficace en terme de lutte contre la criminalité (rétrospectivement toute l'opération n'a mené qu'à une seule inculpation pour vol à main armée, une pour tentative de cambriolage et à une vingtaine pour vol ou tentative de vol), a été majoritairement perçue par la population comme du harcèlement. Cette même population étant largement composée de minorité ethnique et/ou culturelle, le harcèlement est donc associé à du profilage racial.

La question de la discrimination raciale joue un rôle dans l'ensemble des cas étudiés aux États-Unis et en Angleterre. Que cette discrimination soit réelle ou perçue, elle influe sur la manière dont l'action policière est comprise. Et nourrit le sentiment d'injustice d'une certaine partie de la population. Le cas de Montréal-Nord est à ce titre emblématique, alors que la victime est d'origine hispanique et que les plaintes proviennent surtout de la communauté haïtienne. Les questions raciales sont invoquées de manière systématique, même quand la police n'est pas perçue comme particulièrement raciste (au contraire de Cincinnati, Mount Pleasant, Los Angeles ou encore de la commission MacPherson).

En Australie, les motivations racistes de la police dans les conditions d'intervention ont été ouvertement évoquées. Les émeutes ont en effet été déclenchées par la mort d'un jeune adolescent de 17 ans qui s'est empalé sur une barrière en tombant de son vélo alors qu'il se sentait pourchassé par la police. Le jeune était aborigène et le quartier de Redfern joue un rôle important dans la culture aborigène comme un lieu central du mouvement des droits civiques et de la création de services sociaux propres. Les tensions pré-existantes entre la police et les populations autochtones ont été soulignées par les rapports officiels. L'origine de ces difficultés a été identifiée par la Commission d'enquête dans la mauvaise connaissance des cultures aborigènes et l'une des recommandations a porté sur la sensibilisation des forces de police aux cultures des peuples autochtones.

À Montréal, l'action des unités ECLIPSE a été également évoquée comme pouvant avoir contribué à aggraver les tensions avec la population en raison de ses modalités

d'intervention. Elle pourrait avoir été à l'origine d'une exacerbation d'un sentiment de harcèlement de la part des forces de l'ordre.

Les modes d'intervention de la police en situation d'urgence, les accusations de profilage racial jouent un rôle dans le déclenchement des émeutes, mais, dans la durée, le climat de tensions entre citoyens et police paraît très lié à la qualité de l'exercice quotidien de la police et aux relations que les agents, tout comme l'institution, entretiennent avec la population.

III.3 Police communautaire ? Police de proximité ? Quelle police au service de la population ?

III.3.1 À Montréal : la police communautaire

Quelques éléments d'histoire

Nous nous bornerons à ne mentionner que ce qui est pertinent pour le projet actuel. La police communautaire a une histoire relativement longue à la police de Montréal. On peut en retracer les débuts à la nomination de M. Roland Bourget comme directeur du Service en 1985. M. Bourget estimait que le rapprochement entre la police et la communauté constituait un objectif prioritaire. Il établit donc un plan en trois phases. La première phase qui avait pour but de lutter contre les abus d'autorité se déroula de 1985 à 1988. La seconde phase se déroula de 1988 à 1992. Les objectifs de cette phase furent plus clairement énoncés : il s'agissait de maintenir une relation harmonieuse entre les policiers et les citoyens, de promouvoir le comportement professionnel des policiers lors de leur contact avec la population et *de favoriser le développement d'attitudes positives de la part des policiers envers tous les groupes minoritaires* (Malouf, 1994, tome I, page 81). La phase trois se déroula de 1992 à 1995 et fut prise en charge par un nouveau directeur, M. Alain St-Germain. Cette phase trois devait se réaliser par des changements à la fois organisationnels et opérationnels. Elle se caractérisa par la création d'un Comité aviseur permanent sous l'autorité du directeur du Service. Ce Comité comportait divers membres appartenant à plusieurs milieux communautaires. En dépit de la conscience que la réalisation d'une police communautaire ne pouvait se faire que par des changements organisationnels précis, le directeur St-Germain n'en déclara pas moins en 1994 que «la police sociopréventive et communautaire [n'était pas] un programme mais bien une *philosophie*, une approche nouvelle où la police doit non seulement s'attaquer au crime mais également aux attitudes et aux autres comportements sociaux qui favorisent l'apparition de comportements criminels (cité dans Malouf, 1994, Tome I, page 80). La police communautaire devait se développer sous la direction du chef Jacques Duchesneau qui fut l'initiateur de la «police de quartier», qui donna naissance à une quarantaine de petits postes de quartier. Les réformes de M. Duchesneau se poursuivirent sous le mandat de son successeur M. Michel Sarrazin. À l'heure présente, la police communautaire constitue davantage une philosophie et une approche globale, d'après des entrevues que nous avons-nous-

mêmes effectuées avec certains membres de la direction du SPVM. Les conclusions à tirer de ce bref rappel historique sont d'une double nature.

- Comme nous l'avons dit, la police communautaire a presque 25 ans d'existence au SPVM. Après toutes ces années, le concept de la police communautaire a perdu de sa précision et une certaine lassitude dans la poursuite des réformes s'est installée au SPVM. Les réformes les plus récentes concernent moins la police communautaire que la mise en marché de services policiers supplémentifs au sein d'une approche qualifiée de *police intégrée*.
- La police communautaire est une stratégie qui a évolué entre deux pôles. Le premier pôle est celui de la plus grande généralité, selon laquelle la police communautaire se définit d'abord comme une philosophie (une approche systémique) que comme un ensemble de programmes. Le second pôle est à l'inverse celui de changements perceptibles sur le terrain, comme la création des postes de quartier. Il semble que ce soit maintenant la variante la plus générale de la police communautaire – celle qui la définit comme philosophie – qui prédomine. On pourrait dire à cet égard que la police communautaire s'est définie en 1985 comme philosophie et qu'elle est maintenant redevenue une philosophie. La conséquence de cette dilution de la police communautaire dans une approche générale réside dans la diversité des incarnations de cette approche sur le terrain. Dans certains quartiers, la police communautaire se réalise dans des stratégies opérationnelles de partenariat avec la communauté, alors que dans d'autres quartiers, elle a perdu une grande partie de sa spécificité et a même donné naissance à son contraire, à savoir une police d'intervention répressive qui s'incarne entre autres dans les opérations de l'unité «Éclipse», qui lutte contre les gangs de rue.

Le paradoxe de la police communautaire

Lors de l'émeute de juin 1993, qui suivit la conquête de la Coupe Stanley par le club Canadien de Montréal, les consignes transmises aux policiers furent les suivantes :

*(i) de s'abstenir de porter l'équipement anti-émeute – casque à visière et bâton – qu'on devait laisser dans les véhicules de patrouille et ne récupérer que si la situation dégénérait; (ii) de porter le képi, de manière à accroître la visibilité policière; (iii) de laisser la foule célébrer la victoire du Canadien, sans intervenir de manière agressive; (iv) de n'encadrer la foule que si celle-ci se regroupait pour produire un défilé; (v) de ne pas tolérer la consommation d'alcool sur la voie publique. **Selon l'expression d'un officier de direction du SPCUM, ces consignes se résument à laisser la rue aux manifestants. Les policiers les perçurent comme une manifestation de «l'approche sociale» et de la «police communautaire» professées par la direction du SPCUM.** (Malouf, 1993, page 79, c'est nous qui soulignons).*

Le rapport Malouf (1993) a effectivement confirmé que la planification du service d'ordre mis en place pour conjurer les violences de la nuit du 9 au 10 juin 1993 obéissait aux principes de la police communautaire, selon lesquels il est préférable de se rapprocher de la communauté que de l'affronter de façon physique. Le paradoxe de la police communautaire se formule alors de la façon suivante : une police de conciliation avec la communauté dans ses diverses incarnations est sans doute la meilleure approche pour prévenir les violences urbaines; toutefois, lorsque ces violences se déclenchent, cette stratégie de conciliation et de rapprochements est disqualifiée et contreproductive. Une bande d'émeutiers ne correspond plus à ce qu'on peut appeler une « communauté ». Les policiers sont dès lors dans une situation classique de double exigence (*double bind*) : dans la mesure où ils demeurent attachés à la police communautaire, ils ont tendance à vouloir éviter la confrontation avec les éléments qui sont susceptibles de se livrer à des comportements d'émeutiers; dans la mesure où ils doivent réprimer l'émeute lorsqu'elle se produit, leurs actions se partagent entre la sous-réaction à la gravité de la situation et à la sur-réaction qui risque de mener à des abus dans l'usage de la force. Dans notre expérience, cette ambivalence n'a jusqu'ici jamais été résolue dans les cas de violences collectives spontanées. Même dans les cas où la police était préparée, cette préparation s'est souvent révélée insuffisante.

Nous avons vu l'impact des modes d'intervention de la police, que ce soit au moment de l'événement, en amont, comme en aval. Dans la mesure où les faits étudiés ici se sont tous déroulés dans des quartiers désavantagés, il convient d'examiner les liens entre les caractéristiques de ces territoires, l'action de police et les violences urbaines.

III.3.2 En France, les orientations nationales ont fluctué et la relance d'une forme de police de proximité apparaît très limitée dans sa mise en œuvre.

La mise en place de la police de proximité (1998-2002) et son abandon dans les années 2000

La réforme reposait sur un diagnostic excellent : une territorialisation de la police en contact permanent avec la population, composée de policiers de proximité plus polyvalents et responsabilisés, police articulée à une meilleure qualité de service auprès des victimes lors de l'accueil en commissariats... Mais, sa mise en œuvre a péché par une dramatique centralisation cherchant à l'appliquer partout sans analyse ni recul de la phase d'expérimentation.

Dès 2003, les critiques se sont concentrées sur certains éléments « visibles » sous une forme caricaturale « *la police n'est pas là pour organiser des matches de football avec les jeunes des quartiers* ». À nouveau, seules la force et l'« éradication » des noyaux durs de délinquants par tous les moyens étaient promues pour résoudre le problème de la dégradation urbaine et de l'insécurité dans les quartiers sensibles.

Ce centralisme excessif nie la gestion locale des particularismes et les stratégies de *policing* en alliances et en réseaux horizontaux, au profit des réponses classiques verticales et autoritaires, voire militarisées censées faire sens sur tout le territoire de la

même façon. La négation des particularismes locaux et des leçons qui pouvaient être tirées des contextes à forts maillages ou tissus associatifs locaux n'a pas permis de prévenir les émeutes, ni d'enrayer la spirale de leur contagion médiatique.

Le retour d'une police « territorialisée »

Il n'a pas fallu plus de cinq ans de cette politique axée sur la répression pour en percevoir les limites. Depuis 2007, le ministère de l'Intérieur, également sous la pression des maires, a créé des *Unités Territoriales de Quartier* (UTEQ) qui correspondent à un nouveau concept d'ilotage. La doctrine d'emploi officielle de ces unités est la suivante : les agents volontaires sont censés répondre à la demande de *tranquillité* des habitants dans les quartiers difficiles d'où leurs devanciers avaient disparu, mais surtout *sans faire « de travail social »*.

Cette nouvelle doctrine d'emploi, conjuguée aux éléments déjà exposés concernant la police « anti-émeutes » laisse apparaître une stratégie privilégiant une police ouvertement offensive dans les banlieues sensibles en temps de crise et une police de sécurité visible en temps « normal ».

En temps normal, il est demandé aux services de créer des « **points de visibilité, de rencontre et de dissuasion** » (PVRD) en sécurité publique visant à « *penser stratégiquement l'occupation policière de l'espace urbain* ». Ces nouvelles patrouilles doivent résoudre la quadrature du cercle : « *être là où il faut au moment opportun et le temps nécessaire afin d'être efficace* »⁵. La distance critique manque encore pour obtenir par le biais d'une analyse stratégique, une véritable évaluation de l'efficacité de ce dispositif encore trop récent. Pour l'instant, on ne peut s'empêcher d'en remarquer le caractère **conjuratoire et magique** : il est censé prouver aux agents visés que les hiérarchies se soucient de vouloir rassurer et dissuader des populations différentes, même si elles dissimulent le fait que sur le terrain, les modalités sont vécues comme tout à fait antinomiques et contradictoires.

⁵ Note de service de la DGPN-DCSP, datée du 31 octobre 2007.

IV. TERRITOIRES ET *POLICING*⁶

Un certain nombre de constatations peuvent être rapidement tirées lorsqu'on compare les propriétés des territoires où les émeutes éclatent, dont deux évidences : le faible niveau socio-économique (pauvreté, haut taux de chômage, etc.) et l'existence significative d'une population migrante. Bien que ces éléments ne soient bien évidemment pas suffisants pour expliquer le déclenchement d'une émeute, ils permettent de mettre en perspective certaines difficultés liées à l'intervention policière. La première évidence souligne ainsi la nécessité d'une réponse intégrée, la seconde l'importance d'un rapport à la communauté spécifique pour la police. Troisième élément plus ou moins directement lié : le taux de criminalité relativement plus élevé que l'on trouverait dans ces quartiers fragiliserait l'action de la police communautaire. Parce qu'on y déploie plus souvent des opérations policières visibles (*SWAMP* en Angleterre), la population est plus à même de ressentir le travail policier de manière négative; la méfiance vis-à-vis de la police, culturellement ancrée, chez une partie de la population ne doit pas être oubliée non plus.

IV.1 La difficulté de bâtir un outil de prévision fondé sur les seules informations policières

Les quelques éléments communs aux violences urbaines ont pu conduire à rechercher à construire un outil de prévision qui permettrait d'anticiper sur ces mouvements. La France a mené les travaux les plus complets en la matière, mais leurs résultats demeurent décevants.

Que veut-on savoir exactement au sujet des violences urbaines pré-émeutières ? En bonne logique, on veut savoir où, comment et pourquoi elles vont éclater ? Les pouvoirs publics ont bien conscience de la nécessité de disposer d'un outil capable de répondre à ce type d'interrogation, moins sur le pourquoi que sur le moment et le lieu. Il faut rappeler que les indicateurs statistiques des « violences urbaines » ont une longue histoire controversée (Ocqueteau, 2006), non seulement dans le champ des sciences sociales du *policing* mais surtout au sein même des différentes directions de la police nationale. Trois directions se querellent pour monopoliser le meilleur outil de prédiction de l'enjeu : les renseignements généraux (RG), la police judiciaire (PJ) et la sécurité publique (SP). L'ampleur de la crise de l'automne 2005 a redonné un nouveau souffle au besoin de disposer d'un indicateur statistique ayant vocation à *permettre un suivi, une évaluation et une coordination des forces en lutte contre les violences urbaines, selon des modalités renouvelées*. Un nouvel instrument, dit ***Indicateur national des violences urbaines (INVU)*** a été rendu public en 2005 et poursuivait deux objectifs

⁶ Le terme anglo-saxon de « *policing* », et que l'on traduit généralement par action de police, permet d'inclure tant les actions du secteur privé que celles des polices publiques.

officiels : mesurer les évolutions *du phénomène*, et mieux orienter l'action des services. Pour ce faire, on créa un organe de pilotage nommé **Bureau national de coordination de la lutte contre les violences urbaines (BCLVU)**, structure destinée à l'activation de la planification du renforcement de la lutte collective contre lesdites « violences urbaines ».

A ce sujet, nous pensons que les techniques de pilotage des directions centrales pour mettre au point cet outil de pronostic, l'INVU, ont manqué de rigueur et répondent plus à un « souci d'État » qu'à une véritable instrumentation de prévision. En premier lieu, cet instrument a été conçu dans le climat de compétition entre les différentes directions de la Police Nationale et est alimenté par des administrations aux intérêts historiques très divergents. L'INVU décompte 9 types de faits⁷ susceptibles d'être comptabilisés. Ces types de faits demeurent très imprécis et ne permettent pas de **lire le territoire local**. Pour répondre à cette imprécision, la direction centrale de la sécurité publique décida fin 2005 de diviser l'indicateur dédié à la collecte des *violences collectives à l'encontre des services de sécurité, de secours et de santé* (INVU 4) en deux sous parties : d'une part, les *faits de violences collectives renseignés par la main courante informatisée* (INVU4/1) : il s'agit de faits ayant fait l'objet d'une intervention de la police et de la rédaction d'une fiche événement, mais qui n'ont pas reçu de qualification pénale au niveau du Parquet ou ont été classés sans suite; et d'autre part, les *faits de violences renseignés par le fichier STIC-FCE* de l'état 4001 (INVU4/5), qualifiés de crimes et délits.

Si des qualifications sont fiables car bien encadrées par la justice, d'autres en revanche le sont moins, telles les notions d'attroupements hostiles et indésirables. En outre, il reste une très grande part de subjectivité entre PN et GN à propos de la notion de « violences collectives à l'encontre des services de sécurité ». En d'autres termes, on peut avoir des stratégies locales d'adaptation des forces policières en fonction de ce « thermomètre », mais il reste non prédictif du lieu et du moment.

L'ancienne commissaire Lucienne Bui Trong qui fut à l'origine de cet outil de prédiction a reconnu en 1998 (Bui-Trong, 1998) que l'échelle qu'elle avait conçue en 1993 n'avait pas vraiment permis de prévoir les lieux de survenue des violences urbaines. Mais raffiner l'instrument paraît l'améliorer surtout quand il aide les analystes à mieux comprendre les faits passés pour prévoir le futur. C'est également la conviction qui anime les partisans de l'actuel INVU.

L'analyse partagée à l'échelle locale

Un retour d'expérience du Comité d'action stratégique sur l'émeute d'Aulnay-sous-Bois a montré les mécanismes de la dépossession collective des édiles municipaux, du monde associatif et des acteurs policiers non coordonnés dans les premiers jours de l'émeute, ce qui entraîna comme une forme de paralysie collective durant plusieurs jours

⁷ Incendies (de véhicules ; de biens publics ; de poubelles) ; rodéos automobiles ; occupations de halls d'immeubles ; jets de projectiles ; affrontements entre bandes ; violences collectives à l'encontre des services de sécurité, secours et santé.

(Cicchelli et al., 2007). Les jeunes « *rioteux* », coupés du monde des adultes, et comme enivrés eux-mêmes de leur succès médiatique, eurent le dessus quelques jours. Pour autant, il faut souligner tout l'intérêt de l'attitude des responsables locaux qui ont reconnu par la suite : « *On n'a pas su faire, on ne l'avait pas vu venir* ». Une analyse des causes de leur impuissance collective sur la maîtrise des événements sera toujours plus judicieuse quant aux apprentissages préventifs ultérieurs que la stratégie qui consiste à courir après les incendies et la capacité à empêcher leur propagation.

À cet égard, des monographies précises portant sur les *ressorts exacts de la conflictualité latente entre corps de polices urbains et jeunes*, et sur le moment de basculement dans la violence en dépit des signaux d'alerte non entendus, de part et d'autre, seraient de nature à favoriser l'anticipation des difficultés.

IV.2 Les éléments déclencheurs des violences urbaines ne sont peut-être pas ceux que l'on croit

S'il est à l'origine de toutes les émeutes étudiées, l'incident avec la police interprété comme une « bavure » par la population ne provoque pas toujours des violences urbaines. De même, les caractéristiques socio-économiques et démographiques des lieux ne suffisent pas à expliquer les émeutes.

IV.2.1 À Montréal

Un certain nombre de personnes provenant de communautés ethniques sont décédées par suite d'une action policière. Six de ces personnes appartenaient à la communauté noire : Anthony Griffin (décédé en 1987), Leslie Presley (1990), Osmond Seymour Fletcher (1991), Trevor Kelly (1991), Marcellus François (1991), Rohan Wilson (2004). Cinq de ces personnes appartenaient à la communauté jamaïcaine et une personne à la communauté haïtienne. On compte aussi trois personnes qui appartenaient à la communauté hispanophone : José Carlos (1988), Jorge Chavarria-Reyes (1990), Martin Omar Suazo (1995). Finalement, une personne – Mohammed Anas Bennis (2005) – appartenait à la communauté arabe. Dans la majorité de ces cas, ces personnes ont été tuées par la police loin de leur domicile. Il se trouve toutefois deux cas où une personne fut tuée dans son quartier. Anthony Griffin fit l'objet d'un tir alors qu'il tentait de s'enfuir d'un poste de police situé rue Mariette dans le quartier Notre-Dame-de-Grâce, où vit une importante minorité noire. L'événement s'étant passé dans la cour arrière du poste de police, il n'a pas suscité d'attroupement.

Il faut toutefois remarquer qu'en France, des décès qui sont survenus à l'intérieur de commissariats ont été suivis de protestations populaires violentes. Il est toutefois une personne qui a été tuée par la police dans des circonstances relativement semblables à celles de Villanueva : Trevor Kelly a été abattu rue Mountain Sights qui est habitée de façon presque exclusive par des membres de la communauté noire. Son décès n'a pas soulevé de mouvement populaire.

On doit donc se demander si l'émeute qui a suivi l'intervention policière à Montréal-Nord est l'indice de la cristallisation de «quartiers» sur le territoire de la Ville de Montréal. On pourrait à première vue voir dans la naissance de quartiers problématiques à Montréal une des raisons de l'émeute de Montréal-Nord. Cette hypothèse mérite d'être examinée de façon plus approfondie. Elle n'en rencontre pas moins des objections. Une personne a été atteinte le 4 octobre dernier par des tirs policiers dans le quartier de Saint-Michel. Cet incident, qui survient peu de temps après l'émeute de Montréal-Nord, n'a pas jusqu'ici soulevé de mouvement au sein du quartier. Il faut remarquer en second lieu que l'identification de quartiers difficiles est concomitante avec la médiatisation de plus en plus dramatisée de l'action des gangs de rue. Lorsqu'on lit les témoignages de présumés membres de ces gangs de rue, on est frappé de la part qu'y tient l'auto-diabolisation : des enfants s'affirment membres de gangs d'Amérique centrale (par exemple le P-38), dont ils n'ont qu'une connaissance de bande dessinée. Il ne faut pas être dupe de ces processus de mise en scène de soi.

Quoiqu'il en soit des quartiers difficiles, la recherche a montré qu'on avait complètement tort de considérer un quartier, même s'il avait la réputation d'être difficile, comme une entité homogène. Par exemple, le Bronx de New York comporte des zones d'habitations pacifiques. Pour le dire autrement, on trouve de tout dans un quartier, c'est-à-dire autant des personnes qui réclament la protection de la police que des personnes qui dénoncent les abus policiers. C'est pourquoi il est si difficile d'établir une stratégie cohérente au sein des quartiers. Par ailleurs, l'une des plaintes majeures des habitants de certains quartiers est de sentir injustement stigmatisés par l'amalgame qui est fait entre tous les habitants.

IV.2.2 Le climat de tensions pré-existant est déterminant

Dans tous les cas étudiés, les émeutes sont intervenues dans un contexte d'affrontement entre la police et les communautés. C'est pourquoi, il est nécessaire de « déplacer » l'élément déclencheur : d'une action policière « douteuse » proprement dite (la mort de Villanueva, celles de Bouna et Traoré, de Cynthia Jarrett, etc.), on passe à un climat de tension insupportable entre les autorités, au premier rang desquelles, les forces de police, et une population, un quartier. Or si ce climat n'est qu'en partie imputable à la police, dans certains cas celle-ci joue un rôle prépondérant, comme on l'a vu à Brixton avec l'opération SWAMP, ou à Los Angeles avec le virage répressif de Gates, ou dans le cadre des problèmes de traitement des plaintes contre la police à Mount Pleasant et de la politique de « confrontation » en France.

Des altercations violentes (entraînant la mort ou pas) entre la police et la population risquent de continuer à se produire, même si les cas restent somme toute assez peu fréquents (à Montréal du moins). Non seulement, ceux-ci ne débouchent pas systématiquement sur une émeute, loin s'en faut, mais de surcroît, les incidents réels ne sont pas toujours nécessaires à l'explosion de violence. C'est pourquoi l'accent doit être mis sur la prévention des tensions avec la population et sur la collaboration plus étroite avec la communauté.

Esquisse d'un modèle d'affrontement :

Il y a plusieurs types de conflits entre la police et les jeunes. Les médias font porter leur couverture sur les abus de pouvoir présumés de la police. Ce type de conflit n'est pas le seul possible.

Deux modes de confrontations autour d'une situation souhaitée :

1) Conflit par défaut de conférer ce qui est attendu	MANQUE DE RESPECT ENVERS DES POPULATIONS MARGINALISÉES (le tutoiement dépréciatif)	Spirale de la provocation (elle conduit aux victimisations)
2) Absence de conflit : reconnaissance mutuelle	ATTITUDES LIÉES À LA POLICE PROFESSIONNALISÉE (déférence, courtoisie, anonymat)	Les relations police-citoyen font partie d'un rituel caractérisé par son asymétrie et sa réciprocité
3) Conflit par excès de qui n'est pas requis	ABUS DE POUVOIR HARCÈLEMENT (utilisation de force physique : dérive vers un modèle militaire)	Spirale qui conduit à la rupture du contrat de police

L'essentiel de ce que ce schéma élémentaire veut communiquer est la chose suivante : on méconnaît en général la demande très ferme de respect des populations «déconsidérées». On pense par exemple que les jeunes ne réclament pas le respect dans un régime «familial» marqué par l'asymétrie parent/enfant. Par parent, nous entendons les figures d'autorité. Or, même l'autorité doit être respectueuse dans l'exercice de ses prérogatives. Des études sur les homicides entre adolescents nous montrent que ceux-ci ont une sensibilité décuplée à l'égard du manque de respect et que celui-ci est souvent suivi de représailles tout à fait disproportionnées. Cette question du respect mutuel fait l'objet de tests et de drames de rues entre la police et les jeunes (et les autres populations marginalisées) qui dégénèrent en affrontement violent. La méthode de résolution de conflits et d'atténuation des violences développée par Charles Rozjman met de l'avant la reprise du dialogue entre « factions » qui ne se parlent plus pour engendrer ce respect mutuel au travers d'une meilleure compréhension de l'autre (Rozjman & Rozjman, 2006).

Ces différents constats rendent nécessaire une étude beaucoup plus systématique et approfondie des corrélations entre les conditions d'intervention de la police et les émeutes.

IV.3 Les liens entre policing urbain et troubles locaux

IV.3.1 L'insécurité policière

La question de la dangerosité du métier de policier reste très controversée. En fait, beaucoup moins de policiers que d'agriculteurs ou de travailleurs de la construction meurent dans l'exercice de leur profession. Toutefois, les circonstances dans lesquelles des policiers sont tués ne relèvent pas de l'accident de travail – la mort ou les blessures sont causées intentionnellement. C'est pourquoi la mort d'un policier fera toujours l'objet d'un drame urbain et que le métier de policier sera toujours perçu comme dangereux.

Au Canada, l'exemple le plus dramatique d'une rupture du contrat de police a été fourni par la crise d'Oka. Comme l'a montré cette crise, la police ne peut par elle-même conjurer des situations où on lui résiste de façon systématique et de façon violente. Dans le cas de la crise d'Oka, on a dû faire appel à l'Armée. De façon plus quotidienne, les attaques contre les policiers ont pour effet d'augmenter de façon perceptible l'insécurité et même la peur des policiers⁸. Dans tous les cas, ces responsables se réfèrent à l'insécurité et au climat de peur qui règne dans la police. Il se pourrait que ce climat porte les policiers à avoir recours à la force de façon plus précipitée qu'auparavant, afin de se protéger.

Le postulat de l'homogénéité policière doit être combattu, et approfondi le lien entre modalités du *policing urbain* et *troubles locaux*. La vision d'une police homogène unie contre un front tout aussi homogène d'émeutiers est fautive. Les polices ne sont pas uniquement instrumentées par les idéologies politiques et les politiciens du moment. La « loi du silence » policière est souvent imposée par les syndicats dictant à leurs adhérents les stratégies judiciaires et médiatiques à suivre quand surgit une émeute à la suite d'un « incident », d'une « bavure », ou d'une « violence policière perçue comme illégitime ». C'est, avant toute reddition des comptes à la société, aux politiques et aux chefs de la police que ces messages sont prioritairement émis. S'il existe d'indéniables corporatismes professionnels et syndicaux qui ont pour effet de figer les situations, toutes les directions ne défendent pas toutes les mêmes intérêts, et il existe des divergences de vue importantes sur les finalités de l'action policière. Notamment entre des acteurs qui réfléchissent aux stratégies alternatives du « *rentre dedans* » et du « *faire du chiffre* » (bâtonnite), ou de la prévention à plus long terme avec d'autres acteurs comme les maires.

Il serait du plus haut intérêt de scruter les linéaments d'une « *panique policière* », un sujet pour l'instant totalement tabou dans l'institution (Brodeur, 2006). Comment et pourquoi s'y atteler ? Nous sommes convaincus qu'il faut extraire sociologiquement, avec l'aide de psychologues ayant débriéfé ou étant appelés à débriéfer des incidents de ce type à partir d'un travail approfondi sur le stress émotionnel policier, les **systèmes d'action concrets psychosociologiques, activateurs ou inhibiteurs du**

⁸ On consultera à cet égard les entrevues de Jacques Duchesneau, Alain Francoeur et Yvan Delorme dans La Presse du 19 septembre 2008.

déchainement des violences. Il faut le faire, en deçà des rationalisations ultérieures des acteurs parties prenantes et surtout non parties prenantes, à cause du parasitage inévitable des idéologies récupératrices (médiatiques, juridiques, syndicales, sociologiques, et surtout politiciennes). Ce sont là des écrans de fumée dans tous les pays où ont surgi des émeutes urbaines. Cela dit, on ne trouve pas à l'heure actuelle de « solutions » dans de « bonnes pratiques » de prévention dans tel pays, dont il suffirait de s'inspirer.

Le système d'action concret de chaque événement malheureux qui va enclencher ou inhiber un épisode de violence doit être scruté en l'élargissant au contexte exact de ce qui a précédé l'évènement et de ce qui l'a immédiatement suivi. Le but n'est pas de pondérer les responsabilités et les défaillances respectives des protagonistes, comme il en va du mandat d'un magistrat. Il est plutôt de pouvoir reconstituer la palette des interactions possibles, jusqu'à pointer le moment où elles auraient échappé à la maîtrise des protagonistes... Bref, d'essayer de faire ressortir la régularité des facteurs co-présents dans l'une ou l'autre des deux hypothèses des événements à examiner.

IV.3.2 En France, des analyses sociologiques s'opposent, mais se penchent peu sur l'étude de l'action de police

Pourquoi ne parvient-on pas à articuler correctement les politiques publiques de prévention et de répression nécessaires à la diminution de la tension dans certains quartiers de villes où notre définition élargie des « points chauds » prend appui ? Est-il encore temps d'essayer de comprendre pourquoi on peine à évaluer et généraliser les résultats les plus prometteurs dans des domaines où, ailleurs, on aurait quand même réussi ce pari ?

Un premier élément de réponse vient de ce qu'on ne dispose pas véritablement en France de sociologies finalisées à orientation pragmatique et opérationnelle, dans le champ du *policing* urbain. D'où, peu de monde (en dehors des marchands de caméras de vidéosurveillance s'appuyant sur des diagnostics sécuritaires « maison ») ne sait véritablement penser simultanément la dialectique d'un phénomène social et urbain de type « émeutes périodiques » et son « *policing* », autrement qu'en s'enfermant dans **une analyse du type victimisation réciproque**. On reste frappé de constater l'universalité de ce mécanisme : « ma violence est réactive par rapport à la violence proactive de l'autre, et vice versa... ». Du coup, beaucoup d'analystes, en France, tendent à épouser la cause d'une victime (les jeunes ou les forces de police).

Les intellectuels critiques paraissent eux-mêmes victimes des découpages et des paradigmes de leur discipline explicative de prédilection, se divisant sur le diagnostic des causes des phénomènes émeutiers. Dans tous les cas, on a des sociologies militantes que rien ne déstabilise, comme le montre bien Didier Peyrat (Peyrat, 2003), « excusantes » ou « répressives ».

- *Exemple 1* : les uns évoquent des révoltes « proto politiques », comme il y en aurait toujours eu dans l'histoire, des révoltes populaires non encadrées et incapables de se discipliner pour accéder à la conscience politique;
- *Exemple 2* : d'autres évoquent des réactions de « victimes protestataires » contre les fautes politiques des adeptes de la loi et de l'ordre. Les analystes s'efforcent ici de re-politiser l'action des protestataires par le bas, c'est-à-dire de faire reconnaître leurs actions comme légitimes et devant susciter le respect. Ils montrent des actions pas uniquement destructrices, mais s'élaborant plutôt en dehors des formes conventionnelles d'accès au politique, puisque ces mouvements ou actions protestataires de grande ampleur auraient été lâchés par les partis politiques en présence, et notamment ceux de la gauche réformatrice. Dans cette représentation, les actes délinquants⁹ sont systématiquement minimisés par rapport à la brutalité et la déviance des forces d'intervention « néocoloniales », où *robocops*, drones et hélicoptères de surveillance sur les lieux d'émeutes seraient les nouveaux dispositifs d'adaptation à la guérilla urbaine.
- *Exemple 3* : les explications psychologisantes ou de psychologie sociale : des *rioteux* qui se donneraient des frissons de plaisir par le biais de la contagion médiatique entretenue durant trois semaines. Cette vision récuse évidemment le terme de révolte au profit de celui « *d'agitation* ». Les traits dominants des violences émeutières chez les analystes se caractériseraient par quatre modalités : faiblesse des agressions anti-ethniques, forte implication collective des minorités, affrontements surtout orientés vers la police, importantes destructions de biens en termes économiques, mais faibles en pertes humaines. S. Roché cherche à mettre en évidence une plus forte implication de minorités ethniques noires que dans les émeutes antérieures en 2005, admettant une association possible des clivages ethniques et religieux dans le déclenchement et l'extension de l'agitation (Roché, 2007).

IV.3.3 L'analyse comparée met en évidence l'importance d'autres facteurs

Il semble que les observateurs étrangers prennent généralement mieux en compte l'analyse des configurations où se placent les interactions entre des protagonistes mis sur un même plan que les analystes français eux-mêmes. En effet, parce que leurs réflexes évaluatifs n'ont pas pour habitude de découpler *a priori* les politiques de sûreté des politiques urbaines et sociales, ils portent peut-être un diagnostic plus juste sur le caractère endémique de la crise des banlieues. Deux exemples peuvent être mentionnés.

⁹ La « fabrique délinquante » et le « business de la survie » par les « embrouilles et les trafics » qui disqualifierait aux yeux de la gauche réformatrice des protestataires cherchant à s'en sortir par les moyens illégaux, etc.

Aux États-Unis, en comparant les émeutes protestataires françaises de 2005 et les mobilisations contre la « loi anti-immigration » de 2006 aux États-Unis, H. Koff (Koff, 2006) suggère que les politiques du néolibéralisme seraient la solution intégratrice d'avenir, dans la mesure où elles favoriseraient plus que tout autre, le *social movement entrepreneurship*. Les Chicanos, par exemple, ayant autant souffert de double exclusion aux États-Unis que les maghrébins en France, surmonteraient mieux leur handicap d'origine. En organisant le capital humain et en fournissant le capital financier aux groupes d'immigrants d'origine mexicaine, leurs réseaux auraient réussi à unifier les efforts locaux pour créer une force politique nationale capable de faire capoter la loi anti-immigration de 2006, pièce maîtresse dans l'édification fédérale du *Homeland Security*. Par ailleurs, justice et police seraient de moins en moins considérées, par les Chicanos étasuniens, comme des instances travaillant contre les populations, mais plutôt à leur bénéfice (p. 456) grâce à deux phénomènes majeurs se renforçant mutuellement : amélioration constante de la confiance des minorités ethniques envers un système juridique américain qui paraît mieux lutter contre les discriminations. Pour H. Koff, les « *Mexicains auraient très peu à gagner en recourant à la violence, tandis que les jeunes français (...) ont peu à perdre. Les positions morales des deux populations sont diamétralement opposées* » (p. 457).

En Allemagne, A. Groenemeyer fait ressortir une baisse historique continue des niveaux de *violence sociale* dans toutes les tranches d'âge, la violence restant plutôt individuelle que collective (Groenemeyer, 2006). Il subsiste sans doute des formes de violences personnelles exprimant des problèmes de statut et de reconnaissance parmi des hommes jeunes, notamment les « perdants de la réunification ». Mais la politique sociale allemande n'y aurait jamais abandonné les quartiers. L'éducation des citoyens à la participation civique au niveau communal, y compris des « étrangers », y serait restée très active. Et surtout, la police « *n'y (jouerait) pas le même rôle de producteur de discriminations et de sentiments d'injustice chez les jeunes en Allemagne* ». Ce dernier phénomène s'expliquerait en grande partie par le fait que la police allemande serait « *de mieux en mieux formée, grâce à des séminaires spécialisés, et de plus en plus sensibilisée aux problèmes et conflits des jeunes issus de l'immigration* » (p. 483).

V. CONCLUSIONS

Les conclusions présentées ci-dessous ne couvrent pas l'ensemble des domaines dans lesquels une action serait pertinente, elles mettent l'accent sur les initiatives qui nous paraissent, au vu de l'analyse internationale, pouvoir être les plus productives pour le SPVM à ce jour.

Les violences urbaines telles que nous les avons définies ont fait l'objet d'un certain nombre d'analyses, institutionnelles, journalistiques, non gouvernementales ou scientifiques et ont conduit à l'adoption de politiques publiques destinées à y répondre. Néanmoins, nous n'avons pas, dans le temps imparti à cette étude, identifié de bilan véritable qui aurait été mené quelques années après la mise en œuvre des politiques et actions « correctrices ». Les conclusions reposent donc principalement sur l'analyse des erreurs commises et beaucoup plus marginalement sur les succès constatés ou pressentis.

Ces conclusions couvrent deux domaines d'action qui doivent être articulés en même temps et non successivement. Les orientations prioritaires retenues à la fin de chaque partie identifient les domaines où il nous a semblé que l'énergie du SPVM pourrait être concentrée, laissant de côté d'autres éléments qui nous ont paru déjà suffisamment pris en compte.

V.1 La coordination de l'action opérationnelle et le partage de l'information constituent des éléments clés de la prévention et de la gestion des émeutes urbaines.

V.1.1 Les violences urbaines sont le produit d'un climat délétère plus que de caractéristiques socio-économiques ou démographiques particulières.

Le faible niveau de vie ou la diversité des origines ethniques de la population d'un secteur urbain, son enclavement ou la pauvreté des services publics dont il bénéficie n'expliquent jamais à eux seuls l'embrasement d'un quartier, même lorsqu'il connaît un événement¹⁰, tel un incident lors d'une action de police ou le prononcé d'une décision de justice mal perçue par les habitants, qui s'avèrera « déclencheur » dans toutes les situations d'émeutes urbaines. Si certaines caractéristiques sont systématiquement présentes et concernent tous les « quartiers déshérités », toutes les émeutes étudiées se sont produites sur fond de **climat de tensions ancien**. Ces tensions sont principalement alimentées par la mauvaise qualité des relations entre les habitants du quartier et les institutions publiques en général et la police en particulier. Les émeutes en France, en Grande Bretagne et aux États-Unis se sont systématiquement inscrites dans un contexte de tensions fortes et souvent anciennes avec la police; ces tensions se cristallisent généralement sur un quartier et présentent de ce fait un caractère

¹⁰ Quartier de Saint Michel à Montréal, sept 2008.

ethnique en raison du peuplement de ce quartier. En Australie, la dimension aborigène domine dans les événements analysés.

V.1.2 Les instruments de prévisibilité de ces événements doivent donc reposer sur un réseau de « capteurs » dynamiques et diversifiés.

Les tentatives de la Police Nationale française de créer des instruments de suivi des violences urbaines sont controversées. Si elles ont permis de mobiliser des ressources et d'identifier des zones de difficulté, elles semblent aujourd'hui pêcher d'une part par une excessive centralisation géographique (ces analyses ne paraissent pas venir en aide aux responsables de police de terrain) et d'autre part, l'indicateur créé amalgame des données hétéroclites et strictement policières qui ne permettent pas de prévoir d'explosion de violence locale.

C'est pourquoi, il nous paraît nécessaire de porter **une plus grande attention** :

- **à tous types d'information relatifs aux relations de la population avec les services publics en général et la police en particulier** : plaintes déposées, signalements de comportements individuels d'agents qui posent problème, mais aussi, difficultés plus structurelles d'un service dans son ensemble (absence de direction, conflit interne..);
- **à la perception de certaines opérations policières « agressives »** : perquisitions et arrestations massives, contrôles d'identité répétés, « prise de contrôle » de certains espaces publics...

Par ailleurs, les informations peuvent être également recueillies auprès d'autres acteurs locaux qui entrent en contact avec la population à l'occasion d'activités non policières. Ce recueil d'informations serait plus efficace lorsqu'il est mené en réseau et non de manière pyramidale et hiérarchique. Une remontée d'informations peut être organisée à étape régulière des postes de quartier vers l'état major, sans pour autant créer de cadre standardisé unique.

V.1.3 L'intervention dans les premiers instants : dissuader sans provoquer.

Les nombreux rapports suivants ces événements soulignent l'importance de l'intervention policière dans les premiers instants. Certaines analyses nous paraissent dans certains cas « refaire l'histoire » peut être trop facilement et il ne faut pas oublier le contexte d'incertitude dans lequel tout service de police se trouve au début d'une situation de ce type. Néanmoins, quelques réflexions communes paraissent utiles :

- l'action de la police est aujourd'hui plus facilement sous le regard des citoyens et doit intégrer le développement des caméras vidéos et téléphones portables. On a vu que lorsque le climat local est mauvais, certaines interventions policières bien inspirées pouvaient être mal comprises; *a fortiori* lorsque ces interventions

sont violentes, même légales, elles peuvent alimenter l'incompréhension et la révolte;

- pourtant, le délaissement du territoire ou une trop grande latitude laissée aux mouvements de foule peuvent favoriser une émeute.

Ici encore, les principaux enseignements sont issus des difficultés rencontrées. Le éléments de réussite paraissent surtout liés à la qualité de la coordination des acteurs qui s'avère efficace pour :

- renforcer l'impression que les autorités maîtrisent la situation et ne « cèdent » donc pas de terrain;
- favoriser l'obtention de renseignements opérationnels utiles;
- améliorer l'efficacité des interventions.

Le « dosage » et la nature des interventions policières pourraient s'inspirer de la riche expérience en matière de manifestations sportives¹¹. Même si le lieu et l'heure des mouvements de foule dans le cas de tensions urbaines sont moins prévisibles que pour un match de football, plusieurs émeutes ont démarré à l'occasion de manifestations. La présence policière lors de ces manifestations doit assurer une forte dissuasion sans constituer une « provocation ».

V.1.4 Les médias constituent un acteur important de l'environnement urbain.

Plusieurs éléments doivent être pris en compte :

- La propagation de la mauvaise réputation d'un quartier est rapide et alimente le sentiment d'abandon et d'injustice des habitants (« *les autorités ne s'intéressent pas à nous et nous ne recevons jamais rien* ») et ses effets durent de façon extrêmement disproportionnée par rapport aux évolutions réelles.
- Le discours médiatique repose sur un **récit** qui doit faire sens, c'est pourquoi, toute communication doit viser à délivrer la vision de l'autorité qui s'exprime même quand il ne s'agit que de faits bruts (dans ce cas, le message est « *à ce jour, nous disposons de telle information et nous poursuivons nos recherches afin de pouvoir dresser le portrait de la situation* »).
- Le suivi des médias doit prendre en compte non seulement la façon dont il est rendu compte de l'action de la police, mais également tout ce qui traduit la perception que les médias eux-mêmes ont de la situation, particulièrement ce qui concerne l'anticipation faite d'incidents ou de violences.

La compréhension et le suivi des médias ne peuvent être entièrement centralisés non plus et tout policier doit être sensibilisé à ces éléments.

¹¹ On trouvera notamment une présentation synthétique dans le rapport international 2008 du CIPC sur la prévention de la criminalité et la sécurité quotidienne.

Trois orientations prioritaires :

1. Asseoir la prévision et l'analyse des tensions urbaines sur le **recensement précis et systématique des problèmes de relation entre la police et les habitants**.
2. Assurer, à partir d'un réseau de capteurs locaux diversifiés, une « **lecture de l'environnement** » **partagée** avec les autres autorités locales et acteurs de la société civile qui intègre clairement les enjeux concernant les relations entre la population et les institutions publiques.
3. Intégrer le suivi des récits faits dans les **médias** dans l'analyse du climat local.

V.2 L'enjeu principal de la prévention des violences urbaines : une police en phase avec la population

L'analyse des événements en France, au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie montre clairement qu'ils ont été préparés et nourris par les difficultés de compréhension et le manque de liens entre police et population. Les manques comme les excès de l'action de police aggravent ces antagonismes. Face à ces difficultés, la police communautaire ou police de proximité est considérée comme la réponse « évidente » aux violences urbaines; pourtant, la notion paraît essoufflée, sans doute parce que sa mise en œuvre a été trop floue et insuffisante, sans que ses principes puissent être fondamentalement remis en cause. Nous utilisons le terme d'une police en phase avec la population pour traduire les éléments essentiels de cette relation et du mode d'action de la police :

- une police faisant partie de la communauté dans laquelle elle intervient;
- une police qui n'est pas déphasée par rapport aux attentes de sa communauté (choix d'intervention appropriés au contexte local et attitudes respectueuses);
- une police à l'image de sa communauté (diversité ethnique, égalité hommes-femmes).

V.2.1 La police communautaire ou police de proximité souffre d'un déficit de définition.

Ce constat peut être fait tant dans des pays qui ont une longue tradition de police communautaire comme les États-Unis qu'en France où cette conception est récente et rencontre des difficultés à s'implanter. Même lorsque la police communautaire a été érigée en politique prioritaire comme à Montréal, sa mise en œuvre concrète s'est usée. Au-delà des instructions de service, la police communautaire doit reposer sur la détermination de **stratégies locales ciblées** : ainsi, l'objectif général souvent énoncé d' « amélioration des relations avec la communauté » doit être précisé pour chaque quartier, voire micro quartier en fonction du portrait de la situation établi avec les autres acteurs locaux. Par exemple, le policier communautaire ne peut se voir fixer les mêmes

tâches selon que les récriminations principales de la communauté seront dirigées contre le grand nombre de contrôles d'excès de vitesse ou l'absence d'interventions policières dans une zone de prostitution.

Les objectifs de la police communautaire peuvent être concrétisés lorsqu'ils sont :

- reliés aux objectifs de résolution des problèmes, ce qui implique un engagement dans la communauté non comme une fin en soi, mais pour permettre d'identifier les problèmes qu'elle rencontre et d'y apporter la contribution des services de police pour la part qui relève de leur compétence;
- intègrent un rôle actif dans le recueil, la diffusion et le partage d'informations avec la communauté.

Dans ces deux cas, la police communautaire contribue à la prévention et à la détection du risque de violences urbaines par la **qualité de son immersion dans le contexte local**.

V.2.2 La police communautaire ou de proximité est souvent discréditée par les modes d'intervention des autres unités de police.

L'analyse comparée montre presque systématiquement les difficultés, voire véritables conflits d'intérêt existants entre le patrouilleur local et les unités spécialisées ou d'enquêtes qui interviennent sporadiquement sur le même territoire. Le défaut de coordination et le trop fort contraste entre les styles d'action qui passent du dialogue à une intervention quasi-militaire fragilisent l'action de toute la police en alimentant à nouveau les incompréhensions de la part du public. Au mieux, le policier communautaire n'est plus pris au sérieux, au pire, il est tenu pour responsable des agissements de ses collègues et ne retrouve pas sa place dans la communauté.

L'harmonie entre les différentes unités relève largement des impulsions données par la hiérarchie et de l'autonomie et de l'ampleur des décisions laissées aux responsables de la police communautaire ou de proximité. Confier des tâches « répressives » au policier communautaire (selon les localités, par exemple : trafic routier, réglementation du travail, sortie des bars...) et éviter de l'isoler dans un rôle exclusivement socio-communautaire – tout en maintenant sa disponibilité pour le travail avec la communauté peut produire des résultats positifs¹².

V.2.3 Ces difficultés aboutissent à un climat de tensions permanentes entre la police et la communauté qu'on espère toutefois résoudre par le renforcement de la police de proximité.

De ce point de vue, la situation des banlieues françaises apparaît la plus marquante et / ou la mieux documentée. La cristallisation des conflits est telle que dans certaines régions, la police ne se sent plus partie intégrante de la communauté (« eux » et « nous »), subit des conditions d'intervention de plus en plus difficiles en raison de

¹² Comme le montre l'organisation des tâches inspirées des Koban japonais à Bruxelles-Nord

l'hostilité qui dépasse largement le groupe des personnes criminalisées – ces difficultés relèvent dans certains cas d'une grande dangerosité et s'enferme parfois dans des réactions purement corporatives de « survie ».

Cette dangereuse spirale paraît pouvoir être évitée à Montréal en prenant appui sur les acquis et la richesse des expériences de police communautaire et l'engagement du service en faveur d'une police intégrée à sa communauté. Il faut également souligner qu'en France, à la suite des émeutes de novembre 2005, le retour à une police plus proche de la population et des réalités locales a été réclamée fortement par les maires et de nombreux intervenants sociaux et se veut ne réponse au besoin de sécurité quotidienne. En Australie et au Royaume-Uni, le renforcement de la relation de proximité, de compréhension de identités culturelles et de respect ont également été érigés en remèdes principaux à ces conflits.

Au-delà des termes employés – police communautaire, police de proximité ou police de sécurité quotidienne – ce type d'action de police demeure donc à l'échelle internationale comme l'une des principales réponses aux violences urbaines.

Deux orientations prioritaires :

1. définir des instructions précises à la police communautaire, incluant les conditions d'articulation avec les autres forces de police, à partir de diagnostics précis et actualisés des difficultés rencontrées dans chaque quartier et micro quartier;
2. favoriser les partages d'expériences entre policiers sans intervention de l'échelon central afin de permettre d'évoquer les difficultés rencontrées et de consolider les savoir-faire;

Nous pourrions résumer les défis qui attendent le SPVM selon deux axes : le savoir faire et le faire savoir. Le savoir faire vise les évolutions nécessaires de ses modes d'intervention; ces changements doivent impliquer l'ensemble du service, et particulièrement ses agents de terrain au contact quotidien avec la population et dont les conditions de travail sont gravement détériorées lorsque leur environnement devient hostile. Ces changements reposent pour partie sur une forte impulsion à donner au niveau central et aussi pour partie sur une large autonomie laissée aux échelons locaux pour innover, expérimenter et adapter leurs interventions à leur environnement. Enfin, ces évolutions doivent être envisagées, débattues et, une fois mises en œuvre, connues en interne comme en externe. Les enjeux de la communication ne peuvent se limiter à la communication institutionnelle du Service. Faire connaître les initiatives prises par le SPVM, celles de ses partenaires ou l'existence même des débats contribue au dialogue et au respect mutuel. L'authenticité et la qualité des informations fournies contribue à la crédibilité sur le long terme et à la qualité des relations avec les médias. Nous espérons que ces quelques éléments d'analyse comparée soutiendront le SPVM et la Ville de

Montréal dans leur volonté de disposer d'une police sereine qui rende un service de qualité à la population.

V.3 La prévention des violences urbaines relève de multiples secteurs dont le travail demeure cloisonné.

Pour terminer, il convient d'élargir notre perspective. Cette étude s'est prioritairement concentrée sur les questions relevant de la compétence d'un service de police municipal; néanmoins, nous souhaiterions attirer l'attention sur les risques liés au cloisonnement des approches et sur la priorité à donner aux politiques de soutien aux jeunes et à leurs familles pour répondre à l'enjeu plus général des quartiers plus défavorisés. La dernière section de nos conclusions adopte une vision plus globale et intégrée des événements.

V.3.1 Les racines sociales, économiques et culturelles de la violence sont abordées trop largement.

À l'issue d'épisodes de violences, les explications « sociologiques » sont généralement avancées dans un grand discours général censé répondre aux besoins d'une analyse globale. Cette tendance est marquée dans les rapports de commission d'enquête parlementaires qui en voulant ne pas masquer les racines plus profondes des événements conduisent à en noyer la compréhension de leurs causes. Les données recueillies sont souvent trop larges et leur lien avec les émeutes n'est pas concrètement recherché – en raison même de cette approche trop large, on craint que l'analyse de impact sur les émeutes ne requière des travaux très approfondis. De même, les réponses apportées s'avèrent souvent la poursuite sous d'autres formes de programmes existants : aide sociale, renouvellement urbain, soutien aux familles... Enfin, les acteurs sociaux, sanitaires, urbains, municipaux et autres peuvent légitimement résister à l'« instrumentalisation » de leurs politiques dans le seul objectif de renforcer la sécurité ou de soutenir l'action de la police.

Cependant, l'approche large promue par les commissions d'enquête parlementaires a pu permettre comme en Australie de mobiliser pendant une année au moins les énergies des différents services concernés en exerçant une pression politique réelle.

V.3.2 L'accent doit être mis sur le soutien éducatif aux jeunes en prenant en compte toute la diversité de leurs besoins

Comme pour la criminalité générale, aucun facteur n'explique à lui seul les violences urbaines. Selon les contextes nationaux et locaux, l'accent devra être mis sur l'amélioration de l'habitat et le désenclavement du quartier, la lutte contre les discriminations raciales et le soutien à l'emploi ou encore les mesures d'intégration et l'aide sociale. Néanmoins, tous les faits étudiés ont souligné la place des jeunes, tant dans la commission de violences que dans la victimisation. Ce constat conduit à

nouveau trop souvent à des réponses « générales » (construction d'équipements sportifs, augmentation du nombre de professeurs...) ou cloisonnées. La population « jeune » (de 15 à 25 ans environ) est composée de groupes très distincts dont il faut tenir compte. Les besoins de soutien éducatif sont variés et comprennent les animations sportives, le suivi scolaire ou l'alphabétisation, l'accompagnement psychologique, le soutien familial, l'aide sociale, etc. Ces interventions sont tantôt collectives, tantôt individuelles et sont dispensées par des professionnels divers. Les expériences de prévention montrent l'importance de l'action auprès des jeunes et de leurs familles, c'est pourquoi, elles nous paraissent devoir être priorisées et, une fois encore, reposer sur un diagnostic des besoins concrets et immédiats.

Toute politique de réponse aux violences urbaines soulève la question du rôle de la police dans la sphère « socio-éducative » résumée le plus souvent par « *le policier n'est pas un travailleur social* ». Cette question est légitime et l'analyse des différentes expériences dans le monde tendrait à montrer :

- que le policier n'est pas reconnu comme crédible ou légitime dans des rôles purement éducatifs ou sanitaires par exemple, sa parole ne porte pas quand il dénonce les effets sanitaires des drogues;
- que la participation du policier à des activités récréatives avec des jeunes peut favoriser le rétablissement du dialogue ou du respect mutuel, mais qu'elle ne doit pas être confondue avec un travail d'accompagnement social;
- que la connaissance des ressources existantes en matière de soutien socio-éducatif et la capacité à conduire une première évaluation des besoins sont utiles à l'exercice de la mission de police.

Orientations prioritaires :

1. S'il n'appartient pas à la police de réaliser elle-même les activités socio-éducatives, elle peut interpeller ses partenaires locaux en ce sens et participer activement à la définition précise des besoins;
2. Le rôle des agents de police peut être précisé pour favoriser une meilleure identification des problèmes et mobilisation des acteurs pouvant y répondre.

VI. BIBLIOGRAPHIE

BRODEUR J.-P. (2006), Que dire maintenant de la police ? in D. MONJARDET, *Notes inédites sur les choses policières, 1999-2006*, Paris, la Découverte, p. 255-268.

BUI TRONG L. (1998), Les violences urbaines des RG. État des lieux pour 1998, suivi de Sur quelques secrets de fabrication, Entretien de F. Ocqueteau et N. Dupeyron avec L. Bui Trong, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 33, p. 215-224 et 225-233.

CENTRE D'ACTION STRATÉGIQUE (2006), Les violences urbaines : Une exception française?, *La note externe de veille*, n°31, 23 octobre.

CICHELLI V., GALLAND O., DE MAILLARD J., MISSET S. (2007), *Comprendre les émeutes de novembre 2005, l'exemple d'Aulnay sous Bois*, Paris, C.A.S., La documentation française.

CORDET J.-F. (2007), La réponse de Jean-François Cordet, Préfet de la Seine-Saint-Denis, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°2, 134-135.

CUSSON M., (2007), Questions de stratégies pour la police, in M. CUSSON, B. DUPONT, F. LEMIEUX (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Montréal, Hurtubise, p. 130-139.

ECRI (2007), Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, *Commission Européenne contre le racisme et l'intolérance*, adoptée le 29 juin 2007.

GROENEMEYER A. (2006), Formes, sens et signification sociales de la violence. Quelques impressions sur la situation allemande, *Déviance et société*, 30, 4, 477-489.

HASSID O. (2007), Les violences urbaines de l'automne 2005, autopsie d'un phénomène inédit, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°1, 9-18.

JOBARD F., NEVANEN S. (2007), La couleur du jugement, discriminations dans les décisions judiciaires en matière d'infractions à agents dépositaires de la force publique, *Revue française de sociologie*, 48, 2, 243-272.

KOEHLER G., ISBELL D., FREEMAN C., SMILEY D., MORALES J. (1993). *Medical Care for the Injured: The emergency medical response to the April 1992, L.A. civil disturbance*, État de Californie, Emergency Medical Services Authority, disponible à l'adresse <http://www.usc.edu/libraries/archives/cityinstress/medical/contents.html> suivante:

KOFF H. (2006), Une comparaison des mobilisations politique en France et aux États-Unis en 2005-2006, *Déviance et société*, 30, 4, 449-461.

MALOUF A. (1994). *Rapport de l'inspection de l'administration du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, de ses activités et celles de ses membres*, 5 tomes. Québec, Ministère de la Justice.

MALOUF A. (1993). *Rapport de l'enquête spéciale tenue sur les désordres qui ont fait suite à la conquête de la Coupe Stanley par le Club Canadien*. Québec, Ministère de la Justice.

MIGNARD J.-P., TORDJMAN E. (2006), *L'affaire Clichy, Morts pour rien*, Paris, Stock.

OCQUETEAU F. (2006), Peut-on vraiment définir les violences urbaines ? *OND, 2^e rapport annuel*, La Plaine Saint Denis, p. 461-465.

OCQUETEAU F. (2007), Les émeutes urbaines de l'automne 2005 ; cadres d'analyse et points aveugles de la sociologie française, *Sociologie du travail*, 49, IV, 531-543.

OCQUETEAU F. (2008), Violences en actes dans les rapports entre mineurs et policiers, *Archives de politique criminelle*, n°30.

OCQUETEAU F., PICHON P., (2008), *La sécurité publique à l'épreuve de la LOLF. L'exemple de la DDSP de Seine et Marne et de la CSP de Coulommiers, 2006-2007*, Paris, CERSA, ronéo, 92 p. (*en ligne* sur le site de l'Observatoire national de la délinquance ; rubrique « contributions des membres du conseil d'orientation »).

ORLOFF, P. (1993), *Racial and ethnic tensions in American communities: Poverty, inequality, and discrimination. Volume I: The Mount Pleasant report*, Commission on Civil Rights, Washington D.C.

PEYRAT D. (2003), *Éloge de la sécurité*, Paris, Seuil.

PRASHAR U. (1987), *Too much talk and not enough positive action*, dans J. BENYON, J. SOLOMOS (eds.), *The roots of urban unrest*, Oxford, Pergamon Press, 115-118.

ROCHÉ S. (2007), *Le frisson de l'émeute*, Paris, Seuil.

ROJZMAN C., ROJZMAN E., (2006), *C'est pas moi c'est lui, ne plus être victime des autres*, Paris, Lattès.

ROSENBAUM S. H. (2001), *Preliminary technical assistance recommendations to improve the Cincinnati Division of Police*, Washington D.C., United States Department of Justice, Civil Rights Division, disponible à l'adresse suivante: <http://www.usdoj.gov/crt/split/cincita.php>

ROSENGRANT S. (2000), *The flawed emergency response to the 1992 Los Angeles riot*, Executive session on domestic preparedness, John F. Kennedy School of Government, Harvard.

SCHNAUBELT C. (1997), Lessons in command and control from the Los Angeles riots, *Parameters*, n°3, 88-109.

SPECIAL INVESTIGATIONS UNIT. *Annual Report 2006-2007, One Law.* Mississauga, Ontario.

Liste des contributeurs

Jean-Paul BRODEUR, Directeur du Centre International de Criminologie Comparée (CICC) et professeur titulaire de l'École de Criminologie de l'Université de Montréal.

Massimiliano MULONE, Analyste senior et chargé de projet au Centre International pour la Prévention de la Criminalité (CIPC), et candidat au doctorat à l'École de Criminologie de l'Université de Montréal.

Frédéric OCQUETEAU, Directeur de recherche au CNRS et professeur invité à l'École de Criminologie de l'Université de Montréal.

Valérie SAGANT, Directrice du Centre International pour la Prévention de la Criminalité (CIPC).

www.crime-prevention-intl.org

465, rue Saint-Jean, bureau 803, Montréal (Québec) Canada H2Y 2R6

Téléphone : +1.514.288.6731

Télécopieur : +1.514.288.8763

cipc@crime-prevention-intl.org